

جامعة اليرموك
عمادة البحث العلمي والدراسات العليا
قسم العلوم السياسية

أثر برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي على التنمية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية (2001- 2012)

The Impact of Economic and Social Transformation Program on the Political Development in Hashemite Kingdom of Jordan (2001-2012)

إعداد
بثينة عمر أحمد الجيزاوي

بإشراف الدكتور
محمـــد بنـــي سلامـــة

وذلك استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في الاقتصاد السياسي الدولي

الفصل الصيفي
2013

أثر برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي على التنمية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية (2001- 2012)

إعداد

بثينة عمر أحمد الجبراوي

بكالوريوس العلوم السياسية، جامعة آل البيت، 2007

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم السياسية تخصص اقتصاد سياسي دولي في جامعة اليرموك، إربد، الأردن

وافق عليها

د. محمد تركي بني سلامة .... مشرفاً رئيساً

أستاذ مشارك في العلوم السياسية، جامعة اليرموك

أ.د. عطا محمد زهره .... عضواً

أستاذ في العلوم السياسية، جامعة اليرموك

د. محمد أحمد المقداد .... عضواً

أستاذ مشارك في العلوم السياسية، جامعة آل البيت

تاريخ مناقشة الرسالة

18/ 7/ 2013

الإهـــداء

إلى من بوجوده اكتسب قوة ومحبة لا حدود لها...

إلى من أحمل أسمه بكل فخر... والدي العزيز...

إلى ينبوع الصبر والتفاؤل والأمل...

إلى كل من في الوجود بعد الله ورسوله... والدتي الغالية...

إلى القلوب الطاهرة الرقيقة والنفوس البريئة ...

إلى رياحين حياتي... أخوتي...

إلى من هم أقرب إليّ من روحي...

إلى من أضاءوا حياتي بشعلة من الأمل والتفاؤل... رنيم ورند...

وبكل الحب إلى رفيق دربي... إلى من سار معي نحو العلم...

خطوة بخطوة... بذرناه معاً وحصدناه معاً...

وسنبقى معاً بإذن الله... زوجي سليم...

إلى من وهباني رفيق دربي وساندان عندما احتجت إليهما...

كل الحب والتقدير...

شكر وتقدير

الحمد لله كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه، والشكر له على توفيقه وامتنانه، والصلاة والسلام على سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم القائل "من لا يشكر الناس لا يشكر الله".

لا يسعني وقد أنهيت إعداد هذه الرسالة إلا أن أعترف لكل ذي فضل عليّ بفضله، فإن أهل الفضل والعطاء هم أهلٌ للشكر والثناء.

أتقدم بالشكر الجزيل لأستاذيَّ الفاضل الدكتور محمد تركي بني سلامة الذي منحني شرفاً عظيماً بالإشراف على هذه الرسالة، وعاش معي متاعبها، فقد قدم لي من وقته الثمين، وعلمه الغزير، وخبراته الغنية الشيء الكثير، مما أنار لي دروب البحث، وساعدني في التغلب على كثير من صعوباته، فله مني كل الشكر والثناء والتقدير والإحترام.

كما أتقدم بالشكر والعرفان لأعضاء لجنة المناقشة الأستاذ الدكتور عطا محمد زهره والدكتور محمد أحمد المقداد، لتفضلهم بمناقشة هذه الرسالة، وتحمل عناء قراءتها، وتقويمها، وإبداء ملحوظات قيمة ساهمت في إثراء هذه الرسالة.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

الباحثة

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

قائمة الجداول

الجدول	الصفحة

الملخص

الجيزاوي، بثينة. أثر برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي على التنمية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية (2001-2012)، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، 2013، إشراف الدكتور محمد بني سلامة.

هدفت هذه الدراسة إلى الكشف عن العلاقة فيما بين برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي والتنمية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية من خلال اثر التنمية الاجتماعية والاقتصادية وأثرها على التنمية السياسية، وذلك من خلال تحليل الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي رافقت برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي وقياس مدى تأثرها على التنمية السياسية حيث أن هذه الأقطاب الثلاث لعملية التنمية تؤثر وتتأثر ببعضها البعض.

وحيث أن لهذا البرنامج آثار اقتصادية واجتماعية متعددة منها تنمية الموارد البشرية وتحسين الخدمات الحكومية الأساسية ومكافحة الفقر والبطالة وتنمية المحافظات واستقطاب الاستثمارات والخصخصة وغيرها من الآثار التي لها اكبر الأثر على التنمية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية التي تهدف إلى أن يتعرف المواطن على حقوقه وواجباته الدستورية كي يشارك مشاركة فعالة وايجابية في الحياة السياسية.

واستخدمت الباحثة لأغراض الدراسة عدد من مناهج البحث العلمي للوصول إلى النتائج المرجوة وهي المنهج الوصفي، والمنهج التحليلي، والأسلوب الإحصائي، وقد بنيت فرضيات الدراسة على وجود علاقة إيجابية فيما بين برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي والتنمية السياسية، وكذلك فإن التشريعات المتعلقة بالتنمية السياسية التي تبنتها الحكومات المختلفة في المملكة الأردنية الهاشمية والتي رافقت برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي أدت إلى زيادة سقف الحريات العامة في المجتمع الأردني.

وخلصت الدراسة إلى أنه من الناحية النظرية تم وضع أهداف لبرنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي لو تم تحقيقها من خلال عمل البرنامج سيكون لها اكبر الأثر في دفع عجلة التنمية السياسية حيث أن التنمية في الأردن نظام متكامل يضم التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، تحكمها علاقات ترابطية تبادلية.

إلا أنه من الناحية العملية لم يقم البرنامج بتحقيق الأهداف المعلنة مما أثر سلباً على التنمية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية من خلال تدني المشاركة السياسة وعدم فاعلية دور الأحزاب بها وإصدار قوانين متعددة تعمل على تقييد الحريات العامة للمواطنين وعدم الاستقرار الحكومي والبرلماني.

الفصل الأول

الاطار النظري للدراسة

مقدمة

يعد الأردن بلداً صغيراً سواءاً من حيث المساحة أم من حيث عدد السكان، واقتصاده محدود الموارد وذو طاقة إنتاجية محددة كما أن سوقه تعد سوقاً صغيرة، ولما كانت خصائص اقتصاد أي بلد تؤثر في علاقاته الاقتصادية الخارجية لذلك كان من الطبيعي أن يكون الاقتصاد الأردني منفتحاً على الاقتصاديات الخارجية، ولاسيما الاقتصاد العربي لتحقيق التنمية الاقتصادية.

ولقد استفاد الاقتصاد الأردني بطريقة مباشرة وغير مباشرة من سنوات الازدهار النفطي الكبير في بلدان مجلس التعاون الخليجي، فالدعم المباشر للميزانية، وخصوصاً من المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، أمد الاقتصاد الأردني بالعملات الأجنبية اللازمة ، فساهم ذلك بقوة في تنفيذ خططه الإنمائية، إلا أن ظروف الكساد التي سادت في المنطقة في منتصف الثمانينات بسبب الهبوط الحاد في أسعار النفط وعائداته كان لها نتائج مؤثرة في الاقتصاد الأردني، فقد عانى البلد من انخفاض حاد في حجم المساعدات الاقتصادية التي كانت ترد من كبار البلدان المصدرة للنفط في المنطقة نتيجة للسياسات المالية التقييدية التي انتهجتها هذه البلدان ، وكذلك نتيجة لعودة مغتربين كثيرين من منطقة الخليج بسبب التشديد الذي خضعت له أسواق الأيدي العاملة ، ووصلت الظروف الاقتصادية في الأردن إلى مستوى الأزمة في عام 1988 بسبب الهبوط الحاد في قيمة العملة الأردنية وما نجم عنه من ارتفاع في الأسعار.

وقد تسببت المتغيرات الاقتصادية الدولية إلى دفع الأردن لطلب المساعدة من صندوق النقد الدولي لمعالجة الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد الوطني وإعادة هيكلة كل من السياسات المالية والنقدية وذلك من خلال تطبيق برامج التصحيح الاقتصادي.

وقد بدأ الأردن تطبيقه لبرامج التصحيح الاقتصادي في عام 1989 سرعان ما توقف عام 1990 وكان سبب التوقف تداعيات أزمة الخليج الثانية، إلا أن الأردن عاد لتطبيق برنامج جديد للإصلاح الاقتصادي في عام 1992 ولغاية ثلاثة سنوات تلاه برنامج آخر لمدة أربع سنوات تم العمل به في عام 1995 وقد استهدفت هذه البرامج تخفيض العجز في الموازنة العامة وميزان المدفوعات وتحقيق الاستقرار المالي والنقدي، وذلك من خلال عدد من السياسات المفروضة من قبل صندوق النقد الدولي التي تهدف إلى خدمة الدول الدائنة وضمان حقها من خلال شروط القاسية التي تفرض على الدول المقترضة ومنها على سبيل المثال لا الحصر التخاصية وتحرير التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر وغير المباشر، وعدم الرقابة على تحويلات العملة الوطنية منها أو الأجنبية إلى الخارج وإتباع سياسة نقدية متشددة.

حيث أن برامج التصحيح التي صممها صندوق النقد الدولي لم تعمل إلا على تعميق وتأصيل الفقر والبطالة داخل المجتمع الأردني ولم يؤدِ إلى تحسين مستوى المعيشة لكون معدلات النمو الاقتصادي، إضافة لذلك لم تحقق البرامج التصحيحية إلى رفع كفاءة الإنتاج الحقيقي في البلاد بالإضافة إلى ذلك فان السياسة المالية قد شددت من فرض ضريبة المبيعات التي طالت السلع الأساسية والتي تحملها المستهلك بغض النظر عن مستوى دخله ، وخاصة الفئات ذات الدخل المتدني.

ونظراً لخلو برامج التصحيح الاقتصادي من الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والموجهة نحو مناطق المملكة الأردنية الهاشمية حيث كان تركيز هذه البرامج على محاولة تقليص عجز

الموازنة لتخفيف الحاجة إلى الاقتراض الداخلي والخارجي إلى جانب العمل على خفض معدلات الاستهلاك الكلي بشقيه العام والخاص لزيادة الادخار اللازم لتمويل الاستثمار، فجاءت مبادرة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين في عام 2001 لتنفيذ برنامج للتحول الاقتصادي والاجتماعي تم العمل به في عام 2002 وحتى عام 2006 حيث كانت تركز هذه المبادرة على تسريع عمليات التطوير والتنمية بهدف الحد من الفقر وتحفيز نمو القطاع الخاص من خلال تسريع إجراءات التخاصية وتحسين بيئة العمل لزيادة معدل الاستثمار الخاص.

وحيث أن هناك علاقة جدلية بين السياسة والاقتصاد ، فكثيرا ما تكون القرارات الاقتصادية ذات صبغة سياسية أو موجهة لخدمة هدف محدد وكذلك الحال بالنسبة للعديد من القرارات السياسية والتي تأخذ في حسبانها الآثار الاقتصادية المختلفة، وكذلك فإن عملية التنمية تتضمن جوانب متعددة متداخلة فيما بينها تحمل في طياتها العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فهذه الجوانب تتفاعل فيما بينها لتحقيق التنمية الشاملة، فبرنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي في أهدافه المعلنة يرنو إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية إلا أنه من ناحية أخرى يؤثر في التنمية السياسية للمجتمع الأردني، حيث أن الاستقرار السياسي هو أساس للتطور الاقتصادي والاجتماعي، لذلك فإنه من الضروري لضمان استمراريته لتطوير المجتمع المدني.

فاحد الجوانب الهامة في برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي هو تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني والمرأة وكذلك إطلاق طاقات الشباب في الحياة السياسية من خلال تعزيز الثقافة السياسية الواعية في المجتمع الأردني، وذلك من خلال سن التشريعات التي تعزز من المشاركة السياسية والتي تحمي حقوق الأفراد على صعيد الحريات الفردية الخاصة وكذلك تطوير القوانين المتعلقة بالأحزاب السياسية والانتخابات لضمان ممارسة الجميع لحقوقهم الدستورية للمشاركة في الحياة السياسية.

وابتداءاً من العام 2002 اتخذ الملك عبد الله الثاني ابن الحسين سلسلة من الإجراءات الهادفة إلى تعزيز الإصلاح السياسي من خلال تبني مبادرة الأردن أولاً وإنشاء وزارة التنمية السياسية وإنشاء المركز الوطني الأردني لحقوق الإنسان إلى جانب الأجندة الوطنية التي أطلقت عام 2006، والتي جاء بها وصف شمولي لخطة إصلاح شاملة على مدار عشر سنوات وتتضمن هذه الخطة كجزء لا يتجزأ منها تعزيز التنمية السياسية من خلال سن قانون يضمن حرية النشاط السياسي وتأمين الحماية للأفراد والمجموعات المنخرطة في مثل هذا النشاط إضافة إلى تضمين هذه الأجندة مبادئ أساسية حول حقوق الإنسان وقد حرصت الأجندة الوطنية على أن التعديلات التشريعية المتلاحقة يجب أن تبقى تحمي حقوق الإنسان الأساسية مثل حرية الاجتماع وحرية الانتماء السياسي وحرية التعبير عن الرأي وغيرها من الحقوق.

أهمية البحث

تأتي أهمية هذه الدراسة من عدة اعتبارات منها:-

أولاً: إن هذه الدراسة هي أول دراسة علمية تناولت موضوع برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي من جوانبه المختلفة وآثاره الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ولا سيما في مجال التنمية السياسية.

ثانياً: تحاول هذه الدراسة معرفة ابرز معوقات الإصلاح السياسي والاقتصادي في المملكة الاردنية الهاشمية وبالتالي معرفة أسباب تعثر مسيرة الإصلاح والديمقراطية في البلاد.

ثالثاً: تسعى هذه الدراسة إلى تقديم اقتراحات وتوصيات يمكن أن تسهم في دفع عجلة الإصلاح والديمقراطية في البلاد مما يخفف من حالة الاحتقان والتوتر التي تسود المجتمع الأردني وتحقيق الاستقرار السياسي والمساهمة في تحقيق التنمية الإنسانية الشاملة.

إشكالية البحث

تعالج هذه الدراسة مسألة دقيقة وذات أهمية يمثلها التساؤل التالي:

إلى أيّ مدى اثر برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي على التنمية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية ؟

ويثير هذا التساؤل عدد من الأسئلة الفرعية:

1- ما هي الظروف التي جعلت الأردن يلجأ إلى السير في برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي ؟

2- هل اثر برنامج التحول الاقتصادي والإجتماعي على تحسين الظروف الاقتصادية للفرد الأردني مما انعكس إيجاباً على مشاركته في دفع عجلة التنمية السياسية؟

3- إلى أي مدى ساهم هذا البرنامج في زيادة الوعي السياسي لدى أفراد المجتمع الأردني؟

4- ما مدى تأثير هذا البرنامج على التشريعات المتعلقة بالتنمية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية؟

5- هل أن تبني هذا البرنامج من قبل الحكومة الأردنية انعكس إيجاباً على الحقوق والحريات العامة لأفراد المجتمع الأردني؟

فرضيات البحث

تتمثل فرضيات الدراسة في فرضيتين هما:-

الفرضية الأولى: إن اللجوء إلى تبني برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي من قبل حكومة المملكة الأردنية الهاشمية قد أدى إلى زيادة التنمية الاقتصادية والاجتماعية مما انعكس إيجاباً على أفراد المجتمع مما اثر بشكل مباشر على التنمية السياسية من خلال زيادة الوعي

السياسي لدى المواطنين الأردنيين مما دفعهم إلى المشاركة في صنع القرار السياسي من خلال انضمامهم إلى الأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني.

الفرضية الثانية: إن التشريعات المتعلقة بالتنمية السياسية التي تبنتها الحكومات المختلفة في المملكة الأردنية الهاشمية والتي رافقت برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي أدت إلى زيادة سقف الحريات العامة في المجتمع الأردني.

حدود البحث

المكان: المملكة الأردنية الهاشمية

الزمان: منذ عام 2001 ولغاية عام 2010.

منهج البحث

ستعتمد الدراسة على أكثر من منهج مثل 1. المنهج الوصفي في دراسة برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي منذ تأسيسه وأهدافه وموارده المالية وكذلك في التعريف بالتنمية السياسية ومؤشراتها والمعوقات التي تواجهها، 2. المنهج التحليلي عند الحديث عن اثر برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي على التنمية السياسية وذلك من خلال جمع البيانات وتحليلها وتنظيمها، 3. المنهج الإحصائي من خلال جمع البيانات وإعداد الجداول واستخدام بعض المعايير والأساليب الإحصائية مثل الانحرافات المعيارية لبيانات الدراسة والأوساط الحسابية، 4.المنهج المقارن للمقارنة بين فترات الدراسة حيث تقوم هذه الدراسة على فترات مختلفة وهي جمع البيانات اللازمة لهذه الدراسة قبل البدء بتطبيق برنامج التحول الاقتصادي وخلال تطبيقه وبعد الانتهاء من تطبيقه معتمده على البيانات الصادرة الوزارات والدوائر المختصة بعمل برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي وعلى سبيل المثال لا الحصر البيانات الصادرة عن دائرة الإحصاءات

العامة والبيانات الصادرة عن وزارة التخطيط والتعاون الدولي وكذلك البيانات الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

الدراسات السابقة

نظراً لعدم وجود دراسات علمية متخصصة في مجال الدراسة فقد اطلعت الباحثة على عدة دراسات، كانت ذات علاقة بموضوع الدراسة بصورة غير مباشرة، وأهمها:

1. **دراسة بشار قبلان، بعنوان (أثر سياسات البنك الدولي على التنمية الاقتصادية والسياسية في المملكة الأردنية الهاشمية "دراسة حالة" خلال الفترة 1989-2002 ، رسالة ماجستير غير منشورة جامعة اليرموك، 2005.**

هدفت هذه الدراسة إلى معرفة أثر سياسات البنك الدولي على التنمية الاقتصادية والسياسية في الأردن وخلصت إلى أن الأردن عمل على تنفيذ كافة مطالب البنك المتعلقة بالجانب الاقتصادي والاجتماعي، أما فيما يتعلق في الجانب السياسي، فقد بينت الدراسة أن البنك يتغاضى عن كثير من القوانين والتشريعات التي تحد من الحريات العامة إذا كانت تخدم سياسات البنك ويعارض المشاريع والقوانين في حال تعارضها مع سياساته وأنظمته.

2. **دراسة غازي عبد الهادي، بعنوان (البعد الاقتصادي للتنمية السياسية في الأردن 1989-2003) ، رسالة ماجستير غير منشورة جامعة اليرموك، 2005.**

هدفت هذه الدراسة إلى الكشف عن العلاقة بين التنمية الاقتصادية والتنمية السياسية في الأردن من خلال اثر التطور الاقتصادي على التغير السياسي وانعكاسه على النظام السياسي الأردني، وقد بينت الدراسة إلى أن التنمية في الأردن هي نظام متكامل يضم التنمية الاقتصادية السياسية والاجتماعية تحكمها علاقات ترابطية تبادلية كما تبين الدراسة أن التنمية الاقتصادية

تلعب دوراً مهماً في تعزيز استمرار التنمية السياسية والاجتماعية لأنها تساهم في ايجاد الانسان المؤهل القادر على التعامل مع مجتمعه بفاعلية من خلال تأهيله علمياً وصحياً وتوفي فرص العمل المناسبة له والحد من مشكلة الفقر والبطالة والأمية ورفع مستوى التعليم.

كما توصلت الدراسة إلى أن المرأة الأردنية تتمتع بحرية المشاركة السياسية وصنع القرار من خلال تقلدها لعدد من المناصب السياسية ودخولها قبة البرلمان ، كما توصلت الدراسة إلى سعي الأردن الحثيث في تشجيع الاستثمارات الخارجية من خلال برنامج التصحيح الاقتصادي وتحديث التشريعات المالية وتطويرها لتواكب التوجهات الاقتصادية المتمثلة في زيادة الانفتاح والاعتماد على قوى السوق، هذا إلى جانب تحسين مستوى معيشة المواطنين.

3. دراسة محمد تركي بني سلامة، بعنوان (حقوق الإنسان في الأردن: الواقع والمأمول)، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، العدد 339، أيار 2007، السنة الثلاثون.

هدفت هذه الدراسة إلى تحليل التقرير السنوي لأوضاع حقوق الإنسان في الأردن الصادر عن المركز الوطني الأردني لحقوق الإنسان لعام 2005، حيث تم إنشاء هذا المركز في الأردن تجسيداً لمسيرة التحول الديمقراطي في الأردن وانطلاقاً من العلاقة الوثيقة فيما بين الديمقراطية وحقوق الإنسان، حيث يسعى هذا المركز بمتابعة ورصد أوضاع حقوق الإنسان في الأردن ومحاولة تسوية الانتهاكات التي تتعرض لها هذه الحقوق ووقفها، من خلال إصدار تقرير سنوية يبين مواطن التقدم والتطور في مجال حقوق الإنسان إضافة إلى بيان مواطن التراجع والقصور.

حيث تتناول الدراسة الموقف الدولي من حقوق الإنسان بأبعاده المختلفة ثم قام الباحث بتحليل مضمون ما جاء في تقرير المركز الوطني في ضوء الموقف الدولي مع بيان ابرز العقبات والتحديات التي تواجه مسيرة التحول الديمقراطي واحترام حقوق الإنسان في الأردن.

وخلصت الدراسة إلى أن فلسفة الهاشميين في الحكم والنظام السياسي الأردني يتسمان بالتسامح والوسطية والاعتدال، مما يدل على أن هنالك قبولاً عاماً بمبادئ وقيم حقوق الإنسان، ومما يشكل أرضية صلبة لتعزيز احترام هذه الحقوق التي يقرها الدستور الأردني في نصوصه، وهذا ينسجم مع فلسفة نظام الحكم، ومما لا شك فيه أن احترام أحكام ونصوص الدستور يؤدي دوراً هاماً في تعزيز احترام حقوق الإنسان وأن أي خرق لأحكام الدستور يترتب عليه انتهاك لحقوق الإنسان في الأردن.

4. دراسة عبد الله النقرش وآخرون، بعنوان (محددات التنمية السياسية في الأردن) دراسة مسحية إحصائية تحليلية لوزارة التنمية السياسية والشؤون البرلمانية لعام 2004 بالتعاون مع الجامعات الأردنية (اليرموك، مؤتة، الأردنية).

هدفت هذه الدراسة إلى دراسة واقع التنمية السياسية في الأردن والمشاركة السياسية وأولويات التنمية والمدة اللازمة لتحقيقها وقد خلصت الدراسة إلى محدودية التأييد الحزبي ومحدودية المشاركة السياسية في صنع القرار السياسي وحرية التعبير واحترام الرأي والرأي الآخر كما عملت الدراسة على ترتيب أولويات التنمية السياسية وحسب الأهمية كتداول السلطة وتكافؤ الفرص وتطوير القضاء وقد بينت الدراسة أن التنمية السياسية في الأردن ممكن نجاحها ولكنها بحاجة إلى مدى طويل.

5. دراسة Ibtissam al-Attiyat, Musa Shteiwi, Sulayman Soueis بعنوان Building Democracy in Jordan: Women's Political Participation, Political Party Life and Democratic Elections، Arab NGO Network for Development (ANND)، 2005.

تهدف هذه الدراسة إلى دراسة تطور التنمية السياسية في الأردن من خلال دراسة الظروف المحيطة بقضايا المرأة و الأحزاب السياسية و الانتخابات و الأنظمة الانتخابية في الأردن، بالإضافة إلى المشاركة في الحياة العامة و أثرها على وضع المرأة في الأردن.

وقد خلصت الدراسة إلى أن التمثيل السياسي الشامل في هيئات تشريعية فعالة يجب أن يكون مبني على انتخابات حرة وصادقة حيث أن العملية الانتخابية في الأردن بحاجة إلى المزيد من الاستقلال والاحتراف في إدارتها ومراقبتها وإيجاد آليات لحل النزاعات الانتخابية ووصول الأحزاب المتكافئ إلى وسائل الإعلام، كذلك توصلت الدراسة إلى أن الأردن بحاجة إلى تطوير الإجراءات القانونية والإدارية الضامنة لحقوق الإنسان الأساسية وبالتحديد القوانين المتعلقة بحرية التعبير وحرية الاجتماع وتوصلت الدراسة أيضاً أن على الحكومات المتعاقبة تعزيز مشاركة المرأة الأردنية في المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وخصوصاً في مجال الأحزاب السياسية والعمليات الانتخابية وذلك من خلال اتخاذ إجراءات ايجابية واعتماد كوتات في الأحزاب السياسية والمؤسسات الأخرى لتعزز من مكانة المرأة في المشاركة بمختلف المواقع وقد اقترحت الدراسة أيضاً، تحديث قانون الأحزاب السياسية وخلق ضمانات أقوى لحرية الاجتماع وذلك لتعزيز تنمية الأحزاب السياسية بوصفها لاعباً فاعلاً في عملية نشر الديمقراطية.

6. دراسة Anne Marie Baylouny, Jordan's New Political Development Strategy, Middle East Report, vol. 35, no. 3, Fall, 2005.

تهدف هذه الدراسة إلى دراسة الأهداف الرسمية والانجازات الفعلية التي تمت على ارض الواقع من قبل وزارة التنمية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية بناء على مقابلة مع وزير التنمية السياسية والشؤون البرلمانية بتاريخ 2004/5/3 ، حيث جاء في هذه الدراسة أنه قد تم إنشاء الوزارة في أيلول من عام 2003 ، حيث كانت أهداف إنشاء هذه الوزارة هو خلق أحزاب قوية وزيادة المشاركة السياسية للمرأة والشباب؛ لدفع الحوار الديمقراطي واحترام رأي الآخرين، بما في ذلك الإصلاح القضائي، وتعزيز وجود صحافة مسؤولة والتي تخدم أهداف الدولة الأردنية وشعبها وتمثل رؤية التغيير السياسي والاقتصادي والاجتماعي للمجتمع الأردني والتي حملتها رؤية الملك عبد الله الثاني ابن الحسين.

وقد خلصت الدراسة إلى أن الأحزاب السياسية يجب أن تكون مؤسسة بطريقة غير دينية وغير أيديولوجية إضافة إلى أن الجمعيات المهنية والجماعات الدينية، والجماعات النسائية والجامعات والأندية الثقافية والرياضية يجب أن تكون غير سياسية وغير متورط في البرامج السياسية، كما خلصت الدراسة إلى أن الوزارة تهدف إلى إصلاح النظام التعليمي من خلال إعداد البرامج التي تهدف إلى تطوير التعليم من خلال معالجة مشكلة التلقين والاستظهار وعدم التفكير التحليلي في نظام التعليم، فضلا عن عدم كفاية تدريب المعلمين والمدارس والمعدات والمتمثلة بشكل أساسي بإدخال أجهزة الحاسب الآلي (الكمبيوتر) في جميع مراحل التعليم، كما خلصت الدراسة إلى أن المرأة هي جزء لا يتجزأ من منظومة عملية التنمية السياسية فقد سعت الوزارة إلى تعزيز هذه المشاركة من خلال إصدار قوانين وأنظمة تعزز مثل هذه المشاركة من خلال استحداث نظام الكوتا النسائية في البرلمان الأردني وكذلك سعت الوزارة على توفر

المساعدات من الوكالات الدولية للمرأة والتي تهدف إلى الحصول على التمويل للقيام بالمشاريع الصغيرة وذلك بهدف تحسين الوضع الاقتصادي للمرأة.

7. دراسة Julia Choucair-Vizoso , ILLUSIVE REFORM: Jordan's Stubborn Stability, Carnegie Endowment for International Peace, Dec. 2006.

تهدف هذه الدراسة إلى دراسة الإصلاح السياسي بعنوان الإصلاح الوهمي: الاستقرار الأردني العنيد، حيث تناولت الدراسة جوانب التحديات التي تواجه الأردن وظاهرة الانفتاح السياسي في عهد الملك الحسين وتناولت أيضاً الإصلاحات التي تمت في ظل عهد الملك عبد الله وفي نهاية الدراسة تناولت الدراسة دور الولايات المتحدة وأوروبا في دعم الإصلاح.

حيث توصلت الدراسة إلى أن الأردن يواجه لحظة حاسمة جديدة، فتدهور الأوضاع على حدوده وعدم تحقيق نجاحات اقتصادية ملموسة ووجود سياسة خارجية لا تلقى شعبية واسعة هي عوامل شجعت على حركة معارضة إسلامية و أدت في الوقت عينه الى تزعزع في قاعدة دعم للنظام التقليدية، من خلال ذلك يواجه الأردن خياراً حرجاً: إمّا دعم إصلاح ديمقراطي أكثر فاعليّة وإمّا المجازفة بتقويض سنوات عدّة من التقدّم عبر تقييد الحرّيات السياسية.

واعتبرت الدراسة إلى أنّ الإصلاح السياسي هو السبيل الأفضل للحفاظ على استقرار الأردن، وإنّ الولايات المتّحدة وأوروبا أحجمتا، لأسباب آنية ومتوسّطة المدى، عن حث الأردن على ممارسة مزيد من الإصلاحات.

إن هذه الدراسات لم تتطرق لا من قريباً ولا من بعيداً حول برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعية وإنما قامت بدراسة التنمية السياسية في الأردن من خلال عدد من المحددات، على سبيل المثال علاقة التنمية الاقتصادية بالتنمية السياسية وسياسات البنك المركزي التي انتهجها

في الأردن، وكانت بعض الدراسات تتطرق إلى جانب حقوق الإنسان المنتهج في الأردن، وللمشاركة السياسية، أما دراسة الباحثة تهدف إلى قياس مدى تأثير برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي الذي انتهجته الأردن خلال الفترة من 2002 ولغاية 2005 على التنمية السياسية من خلال مؤشرات التنمية السياسية التي تم اختيارها في هذه الدراسة.

صعوبات البحث

واجهت الباحثة العديد من الصعوبات اثناء اعداد هذه الدراسة، وهذا يعود لندرة الدراسات حول موضوع الدراسة وهو برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي المثير للجدل في المجتمع الأردني حيث تكثر المقالات الصحفية حول الموضوع والتي تتأثر بوجهة نظر الكاتب وانتماءاته السياسية، وبالتالي لا توجد دراسات علمية موضوعية يمكن الاستفادة منها.

إضافة إلى الغموض الذي لازال يكتنف البرنامج والذي تم التحقيق به مرات عديدة سواء من قبل مجلس النواب الأردني الذي سبق وحقق في البرنامج واغلق الملف لأسباب مجهولة أو من قبل القضاء الأردني أو من قبل الجهات الرقابية الأخرى مثل هيئة مكافحة الفساد.

وأخيراً، صعوبة الحصول على المعلومات سواء من قبل وزارة التخطيط والتعاون الدولي التي أشرفت على البرنامج أو من قبل أي مؤسسة أخرى ذات علاقة وذلك لحساسية الموضوع ولا سيما وأنه تدور حوله شبهات فساد.

مفاهيم البحث

التنمية السياسية: عملية سياسية متعددة الغايات تستهدف ترسيخ فكرة المواطنة، وتحقيق التكامل والاستقرار، داخل ربوع المجتمع، وزيادة معدلات مشاركة الجماهير في الحياة السياسية، وتدعيم قدرة الحكومة المركزية على تطبيق قوانينها، وسياستها على سائر أقاليم الدولة. ورفع

كفاءة الحكومة فيما يتصل بتوزيع القيم والموارد الاقتصادية المتاحة، فضلاً عن إضفاء الشرعية على السلطة بحيث تستند على أساس قانوني يعطيها الحق باعتلاء السلطة وممارستها وتداولها.

الإصلاح الاقتصادي: إعادة التوازن المستدام بين العرض والطلب داخليا وخارجيا من خلال مجموعة من التدابير المالية والنقدية وأسعار الصرف، إضافة إلى تسهيل اعتماد نظام اقتصادي منفتح يقوم على قاعدة تحرير السوق من أجل تشجيع النمو الاقتصادي.

برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي: هو البرنامج الذي يهدف الى تسريع عمليات التطوير والتنمية بهدف الحد من الفقر وتحفيز نمو القطاع الخاص من خلال إجراءات برامج التخاصية وتحسين بيئة العمل لزيادة معدل الاستثمار الخاص.

الاستقرار السياسي: هو وليد تدابير سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية، يتطلب خطوات حقيقية تعمق من خيار الثقة المتبادلة بين السلطة والمجتمع، وبالمشاركة بين النظام السياسي مع كافة القوى المجتمعية التي تهتم في عملية البناء والتحديث بما يخدم المصلحة العامة، وان مكونات الاستقرار السياسي تكمن في وجود مصالحة حقيقية بين مشروع السلطة ومشروع المجتمع ينسجم بالتالي مع الخيارات السياسية في تقديم برنامج وطني متكامل ومستمر مبني على توفر المناخ المؤتي للثقة عن طريق إتاحة الحريات العامة للأفراد ضمن ثقافة الحقوق والواجبات للوصول إلى دولة القانون والمؤسسات.

الحكم الصالح: ويقصد به تفويض الجماعة سلطات القيادة لهيئات تمثيلية أصغر مع خضوع هذه الهيئات للمحاسبة، كما تنطوي على تحقيق المشاركة الفعالة للجماعة في التأثير في هذه القرارات، وتمكين القطاعات الأوسع والأكثر تهميشا في سبل المشاركة، بما في ذلك إتاحة المعلومات، والأدوات، والطرق الكفيلة بتحقيق ذلك

الفصل الثاني

لمحة عامة عن النظام السياسي والاقتصادي الأردني

عندما وضعت الحرب العالمية الأولى أوزارها ونتج عنها هزيمة الدولة العثمانية، قامت كل من بريطانيا وفرنسا بتقاسم النفوذ على أراضيها في إطار اتفاقية "سايكس بيكو" التي وقعت بينهما في عام 1916، والتي كانت هذه الأراضي تضم ما كان يسمى في ذلك الوقت "شرقي الأردن" التي خضعت بموجب هذه الاتفاقية للنفوذ البريطاني، وقد ترافق ذلك مع وصول قوات الثورة العربية الكبرى التي كان يقودها الشريف الحسين بن علي والتي انطلقت من مكة ضد الدولة العثمانية.

وعندما اخرج الفرنسيون الملك فيصل بن الحسين من سوريا في عام 1920 قام الأمير عبد الله بن الحسين بتعبئة جيش لمهاجمة الفرنسيين وذلك بهدف إعادة الأمير فيصل ملكاً على سوريا وطرد المعتدين الفرنسيين، ولدى وصول الأمير عبد الله إلى معان سنة 1920 ومن ثم انطلق منها شمالاً نحو عمان وذلك بسبب عدم اتخاذ أي إجراء من قبل البريطانيين ضد نوايا الأمير عبدالله المعلنة. [1]

وفي عام 1921 قام الأمير عبد الله بن الحسين (الملك عبدالله الأول) بتأسيس إمارة شرقي الأردن في إطار الانتداب البريطاني وذلك بموجب قرارات المؤتمر البريطاني الذي عقد في القاهرة وضم جميع المستشارين البريطانيين في المنطقة لمناقشة الشؤون العربية فخرج المؤتمرون بقرار بأن يسمح للأمير عبدالله بالبقاء في شرق الأردن بصفته الزعيم الجديد من أجل تنظيم

(1) أمين مشاقبة، في التربية الوطنية النظام السياسي الأردني والمسيرة الديمقراطية، الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الخامسة، 2001، ص 49.

البلاد، واستمر ذلك حتى انتهاء الحرب العالمية الثانية في عام 1946 حيث اعترفت بريطانيا بالأردن كدولة مستقلة مع الإبقاء على معاهدة تنظم العلاقات بين الأردن وبريطانيا [1].

وأعلن استقلال الدولة الأردنية في أيار 1946 باسم "المملكة الأردنية الهاشمية"، وكأي دولة حديثة الاستقلال فقد واجهة هذه الدولة الفتية تحديات سياسية واقتصادية، تركزت على البنى التحتية المتكاملة والسعي لإنشاء بعض الصناعات الخفيفة والمتوسطة بهدف دفع عملية النمو الاقتصادي، وقد قامت الحكومات المتعاقبة منذ الاستقلال وحتى يومنا هذا على التركيز على هذه التحديات.[2]

ومنذ الاستقلال تعددت المراحل التي مر بها الاقتصاد الأردني حيث كان لكل مرحلة من هذه المراحل سماتها الخاصة بها، حيث تعد المرحلة الأولى مرحلة الانتعاش الاقتصادي والتشغيل شبه الكامل، ثم تلتها المرحلة الثانية والتي تعتبر مرحلة تراجع في النشاط الاقتصادي، أما المرحلة الثالثة وهي مرحلة التصحيح الاقتصادي في حين تلتها المرحلة الرابعة والتي تعتبر مرحلة الإصلاح الاجتماعي والاقتصادي.

لذا سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين وعلى النحو التالي:

المبحث الأول: النظام السياسي والاقتصادي في المملكة الأردنية الهاشمية

المبحث الثاني: برامج الإصلاح الاقتصادي التي سبقت برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي.

---

(1) أمين مشاقبة، المرجع المشار إليه أنفاً، ص 49.

(2) محمد احمد عقلة المومني ، التحديات التي تواجه الإصلاح الاقتصادي وسبل تذليلها في الأردن ، مؤتمر الإصلاح الاقتصادي والسياسي في الوطن العربي ودور الأسواق المالية في التنمية الاقتصادية ، دمشق ، 2005 ، ص183 .

المبحث الأول

النظام السياسي والاقتصادي في المملكة الأردنية الهاشمية

تتعدد التعاريف التي تبناها الفقه للنظام السياسي وذلك راجع إلى الاختلاف في وجهة نظر الباحثين في النظم السياسية واختلاف المفاهيم التي يستخدمونها لدراسة النظام السياسي، حيث كان الاتجاه السائد طوال الفترة السابقة على الحرب العالمية الثانية بأن النظام السياسي هو مصطلح مرادف لكل من مفهوم نظام الحكم والدولة، أي أن النظام السياسي هو نظام الحكم – كما يرد في القانون الدستوري – أو هو مجموعة القواعد المكتوبة أو المطبقة التي تحكم الجماعة في فترة تاريخية محددة. [1]

وفي أعقاب الحرب العالمية الثانية، ظهر اتجاه جديد ينظر إلى النظام السياسي على أنه حقيقة مركبة يتطلب فهمها وتحليلها دراسة بعض جوانب متعددة منها دراسة العقيدة السياسية للنظام والإطار الاقتصادي والاجتماعي لأجهزة الحكم، إلى جانب دراسة الممارسة الفعلية لنشاط الحكومة والسلطات السياسية عامة وحركة الفرد إزاء السلطة وأهدافها. [2]

ويعرف النظام السياسي أيضاً بأنه مجموعة من الأنماط المتداخلة والمتشابكة والمتعلقة بعمليات صنع القرارات والتي تترجم أهداف وخلافات ومنازعات المجتمع الناتجة من خلال الجسم العقائدي الذي أضفى صفة الشرعية على القوى السياسية فحولها إلى سلطات مقبولة من الجماعة السياسية التي تمثلت في المؤسسات السياسية. [3]

[1] د. إبراهيم درويش، النظام السياسي، القاهرة " دار النهضة العربية ، 1978.

[2] د. على الدين هلال، مدخل فى النظم السياسية المقارنة، محاضرات ألقيت عام 1976 ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية.

[3] إبراهيم درويش، النظام السياسي، مرجع سابق، ص

وأيضا يمكن تعريفه على أنه تلك العناصر المرتبطة بالحكم وتنظيماته وبالجماعات السياسية والسلوك السياسي وكذلك بعض العناصر الاجتماعية والمتعلقة بهذا النشاط يمكن اعتبارها جزءا منه كذلك المتعلقة بالنظام الطبقي وبالتكتلات والجماعات المحلية ، وكل الذي ينتج من تداخل كل أولئك في العملية السياسية يمكن اعتباره ضمن النظام السياسي. [1]

أما النظام الاقتصادي فيعرف بأنه تلك الكيفية التي يحاول بها المجتمع مواجهة مشكلة الاختيار بصفة خاصة، ومواجهة المشكلة الاقتصادية بصفة عامة، أي تلك الكيفية التي يحاول بها المجتمع التغلب على مشكلة الندرة النسبية للموارد المتاحة بقصد الحصول على أقصى إشباع ممكن من خلال أفضل استغلال ممكن لهذه الموارد. [2]

كما يمكن تعريفه بأنه مجموعة متناسقة من المؤسسات القانونية والاجتماعية التي يمكنها أن تضمن تحقيق التوازن الاقتصادي من خلال بعض الوسائل الفنية المنظمة على أساس بعض الأهداف الحاكمة أو المسيطرة، وعلى ذلك فإن اصطلاح النظام الاقتصادي يغطي الإطار القانوني للأنشطة الاقتصادية ومجالاتها الجغرافية، وأشكال هذه الأنشطة، والطرق التقنية المستخدمة ونظم إدارتها وأخيراً، العامل النفسي والذي يتمثل في الدافع المحرك للقائمين على الإنتاج. [3]

مما تقدم من تعريفات حول النظام الاقتصادي فإن هذا النظام يتشكل من مجموعة من القوى تتفاعل مع مجموعة أخرى من العناصر الرئيسية، حيث تتمثل المجموعة الأولى من القوى

[1] EASTON , DAVID , A frame work for political Analysis, New Jersy : prentice hall , inc. , 1965

[2] احمد جامع، علم الاقتصاد، دار النهضة العربية/القاهرة، 1985، ص 57.

[3] عبد الله الصعيدي، مفهوم النظام الاقتصادي في الاقتصاد الوضعي والفكر الإسلامي، مجلة اقتصادية، العدد 92، ص 154-155.

في المذهب الفكري (أيدولوجية النظام) كما تتمثل العناصر الرئيسية من العناصر في القوى الإنتاجية وعلاقة الإنتاج وعلاقات التوزيع.

ولإلقاء الضوء بشكل أكثر تعمقاً على طبيعة النظام السياسي والاقتصادي للمملكة الأردنية الهاشمية، سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:-

المطلب الأول: النظام السياسي في المملكة الأردنية الهاشمية.

المطلب الثاني: النظام الاقتصادي في المملكة الأردنية الهاشمية.

المطلب الأول

النظام السياسي في المملكة الأردنية الهاشمية

إن النظام السياسي الأردني مبني على أن نظام الحكم في المملكة الأردنية الهاشمية نيابي ملكي وراثي حسب نصوص الدستور الأردني[1]، وحسب الدستور ذاته فإنه يوجد ثلاثة سلطات رئيسية مستقلة.

السلطة التنفيذية ويتولاها الملك، إذ يمارس الملك سلطاته التنفيذية من خلال رئيس الوزراء ومجلس الوزراء، ويعتبر مجلس الوزراء مسؤولاً أمام مجلس النواب المنتخب[2]، والسلطة التشريعية التي يتولاها مجلس الأمة والملك، ويتكون مجلس الأمة من مجلس النواب المنتخب من الشعب ومجلس الأعيان الذي يقوم بتعينه الملك[3]، هذا إلى جانب السلطة القضائية المناطة بالمحاكم بمختلف أنواعها ودرجاتها[4] حيث تصدر أحكامها باسم الملك.

---

[1] المادة (1) من الدستور الأردني 1952 وفقاً لآخر التعديلات، المنشور في الجريدة الرسمية رقم (1093) تاريخ 1952/1/8.

[2] المادة (26) من الدستور الأردني.

[3] المادة (25) من الدستور الأردني.

[4] المادة (27) من الدستور الأردني.

وقد اتخذت المملكة الأردنية الهاشمية نهج الفصل بين السلطات ويقصد بذلك من الجانب السياسي عدم الجمع بين السلطات أو عدم تركيزها، وبذلك فإنه يمكن القول انه لا يجوز لشخص أو هيئة أن تجمع في يدها سلطتين أي انه لا يجوز أن تكون السلطات الثلاثة أو اثنتين منها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، إلا أن هذا الاستقلال غير منفصل وإنما هنالك علاقة تعاون فيما بين السلطات وتعتبر في مجموعها مكملة لبعضها البعض، وتعمل السلطات الثلاثة من خلال التعاون فيما بينها لتحقيق مصالح الدولة والمواطنين.

وفي هذا المطلب سيتم بحث النظام السياسي في المملكة الأردنية الهاشمية من خلال السلطات الثلاثة التنفيذية والتشريعية والقضائية وذلك في ثلاثة فروع على التوالي.

الفرع الأول

السلطة التنفيذية

مع بدايات نشأة المملكة الأردنية الهاشمية، كان رئيس الوزراء ومجلس الوزراء يعينون من قبل الملك وكانوا مسؤولين أمامه مسؤولية مباشرة لا أمام أحد سواه، فقد كان الملك مخولاً بالسلطات الدستورية كافة في تعيين الوزراء وإعفائهم من مناصبهم دون الحاجة إلى ثقة البرلمان وموافقته[1]، وبقي الوضع هكذا حتى صدور دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1952، حيث أصبح تعيين الوزراء بحاجة إلى ثقة البرلمان، فيستطيع مجلس النواب بموجبه حجب الثقة عن مجلس الوزراء أو أي من أعضائه[2].

[1] أنظر المواد (16-24) من دستور 1928 والمادة (4) من دستور 1946.

[2] المادة (1/53) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1952.

وتتألف السلطة التنفيذية (الحكومة) رئيس الحكومة ووزراءه ومستشاريه ورؤساء الأجهزة المختلفة التابعة لها، وهذا النظام معمول به في معظم الدول ذات الأنظمة البرلمانية[1].

لذلك فالسلطة التنفيذية منوطة بالملك يتولاها بواسطة وزرائه وذلك من خلال ما يعرف بالإرادة الملكية التي تكون موقعه من رئيس الوزراء والوزراء أو الوزراء المختصين فيرى الملك موافقته عليها من خلال توقيعه فوق التواقيع المذكورة. [2]

فالسلطة التنفيذية تتكون من شقين أساسيين هما الملك والوزارة.

أولاً:- الملك

يحدد الدستور الأردني أن النظام السياسي في المملكة الأردنية الهاشمية هو نظام نيابي ملكي وراثي[3].

وتجدر الإشارة إلى أن صلاحيات الملك ليست مطلقة وإنما مقيدة بأحكام الدستور فقد نصت المواد (28-40) من الدستور الأردني على اختصاصات يمارسها الملك وفقاً لصلاحيته الدستورية وسواء أكانت تلك الصلاحيات تنفيذية أو تشريعية.

حيث يتمتع الملك بصلاحيات دستورية تتمثل في تصديقه على القوانين وإصدارها والأمر الصادر إلى السلطة التنفيذية بوضع الأنظمة والتعليمات اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف مبدأ التدرج التشريعي، ولكن لا تعتبر هذه الصلاحية مطلقة للملك حيث يمكن وحسب نصوص الدستور الأردني أن تعتبر القوانين نافذه حتى ولو لم يصادق عليها الملك، فبعد

[1] المادة (26) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1952.

[2] المادة (40) من الدستور الأردني 1952.

[3] المادة (1) من الدستور الأردني.

أن يقر مجلس الأمة (بشقيه النواب والأعيان) القانون يرفع إلى الملك لتوشيحه بالإرادة الملكية فإذا صادق عليه خلال ستة أشهر من رفعه يصدر القانون. [1]

كما يعد من صلاحيات الملك إصدار الأمر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون ويدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه وفق أحكام الدستور ويحل مجلس النواب والأعيان أو يعفي أحد أعضاء مجلس الأعيان من العضوية. [2]

ومن صلاحيات الملك تعيين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالاتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء،[3] كما أنه ينشئ ويمنح ويسترد الرتب المدنية والعسكرية والأوسمة وألقاب الشرف الأخرى وله أن يفوض هذه السلطة إلى غيره بقانون خاص وتضرب العملة باسم الملك تنفيذاً للقانون. [4]

ثانياً: مجلس الوزراء

تملك الوزارة في النظام البرلماني اختصاصات واسعة وتهيمن على القرار السياسي وشؤون الدولة وهي تمارس اختصاصات رئيس الدولة نيابة عنه كما ترسم السياسة العامة للدولة وتصدر الأنظمة وتصدر القوانين اللازمة لذلك.

ومن العوامل التي ساعدت على إيجاد الوزارة هو تزايد نفوذ البرلمان المنتخب من قبل الشعب وظهور المسؤولية الوزارية أمام البرلمان رغبة من الشعب في التحرر من تأثير الملوك عليهم. [5]

---

[1] المادة (93) من الدستور الأردني.

[2] المادة (34) من الدستور الأردني.

[3] المادة (36) من الدستور الأردني.

[4] المادة (37) من الدستور الأردني.

[5] مصطفى العماوي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع/عمان، 2011 ، ص 244.

وتناولت المواد (41-61) من الدستور الأردني اختصاصات مجلس الوزراء حيث أن مجلس الوزراء يؤلف من رئيس الوزراء رئيساً ومن عدد من الوزراء حسب الحاجة والمصلحة العامة،[1] واشترط الدستور بأن لا يتولى منصب الوزراء إلا شخص يتمتع بالجنسية الأردنية ودون حماية أو حصانة أجنبية وعلى رئيس الوزراء والوزراء قبل مباشرتهم أعمالهم أن يقسموا أمام الملك اليمين بأن يكونوا مخلصين للملك وأن يحافظوا على الدستور وأن يخدموا الأمة وان يقوموا بالواجبات الموكولة إليهم بأمانة. [2]

الفرع الثاني

السلطة التشريعية

لاشك أن هنالك أهمية قصوى في أي مجتمع لوجود قواعد قانونية وإيمان الحكام والمحكومين بضرورة الالتزام بها والخضوع لها ومعاقبة الخارجين عنها، فالقاعدة القانونية هي مجموعة القواعد الصادرة من الجهة المختصة والتي تهدف إلى تنظيم سلوك الأفراد في المجتمع وتفرضه الدولة قصراً عند الاقتضاء.

وقد يبدو للوهلة الأولى أن عملية وضع هذه القواعد لا يمكن أن يتم إلا في حالة وجود جهاز أو سلطة مختصة، وهي السلطة التشريعية إحدى مؤسسات الحكم في الدولة. [3]

أولاً: تكوين السلطة التشريعية

لقد أخذ النظام الأردني بخصوص تشكيل السلطة التشريعية والتي يطلق عليها مسمى مجلس الأمة بنظام المجلسين، على الرغم من الانتقادات التي توجه إلى هذه الطريقة في تشكيل

---

[1] المادة (40) من الدستور الأردني.

[2] المواد (41)، (42) و(43) من الدستور الأردني.

[3] احمد نوفل، محمد خربوش، جلال معوض، مدخل إلى علم السياسة، المركز العربي للدراسات السياسية، عمان، 2010، ص168.

السلطة التشريعية والتي تتمثل في تجزئة سيادة الأمة حيث أنه ليس من المنطقي أن تعبر ارادتين عن إرادة واحدة للأمة لأنه قد يحدث تعارض في إرادة المجلسين في بعض الأحيان[1]، ويؤدي هذا النظام إلى توزيع سلطة واحدة على مجلسين مما يؤدي إلى تعقد الإجراءات وتختلف الاشكال والاختصاصات مما قد يؤدي إلى حدوث التصادم في الاختصاصات ويدب الخلاف فيما بينهما[2]، ويؤدي هذا النظام إلى إمكانية حدوث الانقسام والنزاع داخل السلطة التشريعية لأن نظام المجلسين يتطلب موافقة وإقرار كل من المجلسين على مشروعات القوانين الأمر الذي قد يكون مصدر للانقسام والنزاع إذا ما رفض أحد المجلسين الموافقة على مشروع قانون كان قد قدم من المجلس الآخر،[3] كما أن وجود مجلسين يؤدي إلى تعطيل وإعاقة العملية التشريعية وزيادة تعقيدها لان هذا النظام يتطلب موافقة كلا المجلسين على التشريع الأمر الذي يتطلب وقتاً طويلاً من المناقشة والإقرار على مشروعات القوانين. [4]

ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب، حيث يسمى مجلس الأعيان بمجلس الملك لأنه يعين من قبل الملك خلال إرادة ملكية تصدر في هذا الموضوع، ويتكون هذا المجلس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب حيث يتم اختيارهم من قبل الملك على أن يكونوا أتموا أربعين سنة شمسية، وأن يكونوا من الفئات الآتية[5]: رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون، ومن أشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة أمير

(1) إبراهيم شيحا، دراسات في النظم السياسية، 1980، ص181.
(2) عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 242.
(3) إبراهيم شيحا، دراسات في النظم السياسية، مرجع سابق، ص181.
(4) عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 242.
(5) المادة (36) من الدستور الأردني.

لواء فصاعداً، والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة مرتين فأكثر، ومن أمثال هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب.

ولا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان وبين الوظائف العامة ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان ومجلس النواب. [1]

أما مجلس النواب فإنه يتكون من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب، ومدة مجلس النواب تبلغ أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية، ويحق للملك تمديد مدة المجلس إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على سنتين. [2]

ثانياً: وظائف السلطة التشريعية

تقوم السلطة التشريعية بأداء العديد من المهام والوظائف وفقاً لنصوص الدستور الأردني ونظامه الداخلي منها ما هو حق لكلا المجلسين ومنها ما هو حق حصري لمجلس النواب فقط، **فالوظيفة الأساسية لهذا المجلس هي الوظيفة التشريعية** حيث تتم هذه العملية من خلال مراحل وإجراءات تتمثل في: إحالة مشاريع القوانين أو القوانين المؤقتة من الحكومة إلى مجلس النواب بكتاب رسمي من رئيس الوزراء، مرفقاً مشروع القانون أو القانون المؤقت والأسباب الموجبة له، وكما أقره مجلس الوزراء، الذي يطلب فيه إحالة هذا المشروع إلى مجلس النواب لإقراره. وقد يكون هذا المشروع أو القانون له صفة الاستعجال، بناءً على طلب من الحكومة أو كما يراه مجلس النواب.

---

(1) المادة (76) من الدستور الأردني.

(2) المادة (67) من الدستور الأردني.

بعد ذلك يعرض رئيس مجلس النواب مشروع القانون أو القانون المؤقت في جدول أعمال المجلس، ولا يوضع مشروع أي قانون قيد البحث في المجلس ما لم تكن نسخة عنه وعن الأسباب الموجبة قد وزعت على كل عضو من أعضاء مجلس النواب قبل ثلاثة أيام على الأقل من البدء ببحثه. وإذا كان هناك أسباب اضطرارية تستدعي النظر في هذا القانون بصفة الاستعجال، فيجب على رئيس المجلس أن يعرض الأمر على المجلس ليتخذ القرار المناسب فيه، فإذا أقرته الأكثرية يُقرأ المشروع علناً ويناقش أو يحال إلى اللجنة المختصة (اللجنة القانونية) بصفة الاستعجال، فتتم مناقشته بعد ذلك في المجلس، وتكون له الحرية إما في قبول القانون أو رفضه أو تعديله.

في حالة قبول القانون يحيله المجلس إلى اللجنة المختصة، والتي تقوم بدورها بدراسة القانون دراسة تفصيلية، ولها الحق في أن تستدعي الوزير المختص أو مقدّم الاقتراح أو من ترى لزوم سماع رأيه وكذلك أصحاب العلاقة والخبراء، ولكل وزير مختص ومقدم اقتراح حق حضور جلسات اللجنة إذا طلب ذلك، وللجنة الحق في أن تطلب ما تشاء وأن تزود بالمستندات والمعلومات والوثائق الضرورية التي تريدها أثناء مناقشة القانون موضوع البحث، فإذا امتنع الوزير ترفع اللجنة الأمر إلى رئيس المجلس لعرضه على المجلس في أول جلسة، ويعطى هذا الأمر الأولوية على سائر الأعمال.

بعد مناقشة القانون، وإقراره من قبل اللجنة، يؤخذ رأي المجلس على المشروع وذلك بالتصويت على مواد المشروع مادة لإقراره ومن ثم يصار إلى التصويت على المشروع بشكل كامل، ويجوز للمجلس أن يؤجل أخذ رأي أعضاء المجلس على مشروع القانون بمجموعه إلى جلسة تالية لإعادة المناقشة في مادة أو أكثر من مواده. بعد ذلك إذا تم إقرار القانون بأكثرية الحاضرين (50%+1)، يُرفع من قبل رئيس المجلس إلى مجلس الأعيان لاستكمال الإجراءات

الدستورية. هذه الإجراءات تنطبق على مشاريع القوانين والقوانين المؤقتة، ولكن في حالة المعاهدات أو الاتفاقات الدولية يكون للمجلس الحق في أن يقر المشروع أو يرفضه، فقط ومن دون إدخال أي تعديل على النص. على أنه يجوز للمجلس تأجيل النظر في مشروع الاتفاقية، مع لفت نظر الحكومة إلى ما يراه من نقص في ذلك المشروع.

ويجوز لعشرة نواب أو أكثر أن يقترحوا القوانين، إذ يحال الاقتراح مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس بعد الاستماع لرأي اللجنة قبول الاقتراح، يحيله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها، ويصار بعد إحالته من قبل الحكومة لمجلس الأمة مناقشته والتصويت عليه كما تم ذكره أنفاً.

وفي جميع الحالات يجب أن يُرفع إلى مجلس الأعيان، ولا يصدر قانون إلا إذا أقرّه المجلسان بشقيه (الأعيان والنواب)، فإذا أدخل أيٌّ من المجلسين تعديلاً على مشروع القانون الوارد من الحكومة لا بد أن يوافق المجلس الآخر على التعديل لكي يُعدُّ التعديل قانونياً وملزماً. كما أنه إذا رفض أي من المجلسين مشروع قانون لا بد أن يرفضه المجلس الآخر لكي يُعدُّ مشروع القانون مرفوضاً من الناحية التشريعية[1].

وتعد الجلسات المشتركة من السمات الرئيسية في العمل التشريعي الأردني حيث تؤدي إلى قيام حوار بناء ومسؤول بين المجلسين لضمان سن قوانين تتصف بالتوازن والمعقولية والوضوح وخدمة الصالح العام، وإذا اختلف المجلسان حول مشروع قانون معين سواء من حيث رفض أحدهما للتعديلات التي أدخلها الآخر على مشروع القانون، أو رفض أي منهما لمشروع قانون يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة لحل الخلاف التشريعي بينهما برئاسة رئيس مجلس

[1] المواد (91 و92) من الدستور الأردني.

الأعيان، وذلك لبحث المواد المختلف فيها ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار من المجلس في الجلسة المشتركة بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين، وإذا لم يحصل المشروع على هذه النسبة عند التصويت عليه فإنه لا يقدم إلى مجلس الأمة في الدورة نفسها ولكن هذا لا يمنع من أن يقدم في دورة تالية.[1]

أما الوظيفة الثانية لمجلس النواب هي الوظيفة الرقابية ومن خلالها يراقب مجلس الأمة أعمال السلطة التنفيذية، ولدى مجلس النواب والأعيان نظام داخلي يحددّ أدوات الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية وآلية استخدامها.

الفرع الثالث

السلطة القضائية

تعتبر السلطة القضائية الركيزة الأساسية لضمان حسن تطبيق القانون، وسلامة إجراءات التقاضي، فالسلطة التشريعية تتولى سن القوانين، ووضع التشريعات، وتتولى السلطة التنفيذية تنفيذ هذه القوانين، في حين تقوم السلطة القضائية بالفصل بخصوص التنازع الناشئ عن تطبيق القواعد القانونية، وذلك لضمان حقوق الأفراد، وتوفير العدالة، وتحقيق الأمن والاستقرار في البلاد.

ويعود تاريخ السلطة القضائية في الأردن إلى السنوات الأولى من تأسيس الدولة الأردنية، ففي عام 1922 – أي بعد سنة واحدة فقط من تأسيس إمارة شرقي الأردن، كانت السلطة القضائية تمارس اختصاصاتها، وتفصل في قضايا المواطنين، على اختلاف أنواعها وفي سائر أنحاء البلاد.

---

[1] المادة (93) من الدستور الأردني.

وتعتبر السلطة القضائية هي أحد السلطات الثلاث في الأردن، حيث يمثل المجلس القضائي الأردني قمة هرم السلطة القضائية في المملكة، ويجسد مع السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية مبدأ الفصل بين السلطات الذي تقوم عليه الدولة الأردنية، وينص الدستور الأردني على ان السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الأحكام وفق القانون باسم الملك. [1]

ولضمان استقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية فقد نص الدستور على أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون[2]، ولضمان ذلك فإن عملية تعيين القضاة، وعزلهم، وترقيتهم في الأردن يتم بموجب توصية من قبل المجلس القضائي الأردني، وتنسيب من وزير العدل مقترناً بإرادة ملكية وفق أحكام القانون.

أما العلاقة فيما بين السلطة القضائية والسلطة التشريعية فإن القضاء يقوم بتطبيق القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية ودون تدخل في هذه القوانين أو في أعمال السلطة التشريعية وكذلك فإن السلطة التشريعية لا تستطيع أن تفض المنازعات فيما بين الأفراد أو فيما بينهم وبين الدولة، وبالرغم من كون السلطة التشريعية والقضائية مستقلتان عن بعضهما إلا أنه من الممكن أن تتغول السلطة التشريعية على القضائية من خلال إصدار قوانين تقيد السلطة القضائية أو تنتقص من حقوقها، وبموجب التعديل الدستوري الأخير وبإنشاء المحكمة الدستورية وقيامها بمهامها التي تتمثل في مراقبة دستورية القوانين والأنظمة، فإنه لا مجال لتغول السلطة التشريعية على القضائية.

---

[1] المادة (27) من الدستور الأردني.

[2] المادة (97) من الدستور الأردني.

وقد قسم الدستور المحاكم إلى ثلاثة أنواع المحاكم النظامية، المحاكم الدينية، المحاكم الخاصة، فالمحاكم النظامية التي تختص بنظر جميع المنازعات بين الأفراد سواء أكانت المنازعات المدنية أو الجزائية وتشمل كلا من محاكم الدرجة الأولى (الصلح، البداية)، ومحاكم الدرجة الثانية (الاستئناف)، ومحكمة التمييز التي تعتبر محكمة قانون وهي أعلى هيئة قضائية في المملكة، ومحكمة العدل العليا التي تتولى جهة القضاء الإداري والمختص بنظر المنازعات الإدارية والتي حددت بموجب المادة (9) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 .

أما المحاكم الخاصة التي تكون مختصة بالفصل بأنواع محددة من القضايا والتي ترد بموجب قانونها على سبيل الحصر ولا يجوز التوسع في هذه الاختصاصات ولا القياس عليها فهي تقسم إلى قسمين أولهما المحاكم الخاصة التابعة لوزارة العدل والتي يكون جميع قضاتها نظاميون وتابعون لقانون استقلال القضاة وهي: الجنايات الكبرى، صيانة أملاك الدولة، بداية الجمارك، استئناف الجمارك، استئناف ضريبة الدخل، تسوية الأراضي والمياه، محاكم البلديات، أما النوع الآخر المحاكم الخاصة غير التابعة لوزارة العدل وجميع قضاتها أو بعضهم من غير النظاميين وغير تابعين لقانون استقلال القضاة وإنما يتبعون إلى قوانينهم الخاصة مثل: أمن الدولة، المحاكم العسكرية، محكمة الشرطة، المحكمة العمالية الخاصة.

وأما المحاكم الدينية والتي تختص بنظر الدعاوى المتعلقة بالأحوال الشخصية والأسرة وتشمل كلا من المحاكم الشرعية، والمحاكم الكنسية (مجالس الطوائف غير المسلمة).

المطلب الثاني

النظام الاقتصادي في المملكة الأردنية الهاشمية

يعتبر الأردن من البلدان الصغيرة نسبياً من حيث المساحة أم من حيث عدد السكان[1]* إذا ما قيس بالعديد من الدول في النسقين الدولي والإقليمي، وان عجلة الاقتصاد الذي يتمتع به يعد من الاقتصادات محدودة الموارد وذو طاقة إنتاجية محددة كما أن سوقه يعد سوقاً ضيقة ، ولما كانت خصائص اقتصاد أي بلد تؤثر في علاقاته الاقتصادية الخارجية لذلك كان من الطبيعي أن يكون الاقتصاد الأردني منفتحاً على الاقتصادات الخارجية، لتبادل السلع والمنتجات والمواد الأولية بينه وبين دول العالم، ويعتبر الاقتصاد صغير الحجم أم لا من المنظور الاقتصادي من خلال علاقة البلد بالعالم الخارجي والفيصل في هذا المنظور فيما إذا كان الاقتصاد متلقي للسعر أم لا في تجارته الدولية، ويعتبر الاقتصاد الأردني من الاقتصادات متلقية السعر . [2]

وقد واجهت المملكة الأردنية الهاشمية تحديات سياسية واقتصادية جمة منذ تاريخ الاستقلال وإلى الوقت الحاضر، نتج عنها أن تمثل توجهات الحكومات المتعاقبة إلى تأسيس بنى تحتية متكاملة وإنشاء بعض الصناعات الخفيفة والمتوسطة بهدف دفع عملية النمو الاقتصادي[3].

---

[1] موقع دائرة الإحصاءات العامة www.dos.gov.jo الأردن بالأرقام العدد (14) أيار 2012، ينظر إلى البنك المركزي الأردني ، النشرة الإحصائية الشهرية ، المجلد 37 ، العدد 8 ، آب 2001 ، ص3.

[2] خالد الوزني، الاقتصاد الأردني وآليات التكيف الدولي، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلد (25)، عدد (3)، خريف 1997، ص11.

[3] محمد احمد عقلة المومني ، التحديات التي تواجه الإصلاح الاقتصادي وسبل تذليلها في الأردن ، مؤتمر الإصلاح الاقتصادي والسياسي في الوطن العربي ودور الأسواق المالية في التنمية الاقتصادية ، دمشق ، 2005 ، ص183 .

ويمتاز الاقتصاد الأردني بأنه قد مر بعدد من المراحل المتعاقبة ويمكن إجمالها بأربعة مراحل كانت المرحلة الأولى من الاستقلال ولغاية عام 1973 والتي أطلق عليها مسمى مرحلة الاضطرابات وعدم الاستقرار ثم تلتها المرحلة الثانية التي استمرت حتى عام 1980 والتي أعتبرت مرحلة الازدهار والانتعاش والمرحلة الثالثة لغاية 1989 وهي مرحلة التراجع والانحسار أما المرحلة الأخيرة فهي مستمرة لغاية الآن والتي يطلق عليها مرحلة التكيف والإصلاح، وبالرغم من تعدد هذه المراحل إلا أنها اتسمت بخصائص وسمات عامة للاقتصاد الأردني فعلى سبيل المثال اتسمت جميعها بمحدودية الموارد وهيمنة قطاع الخدمات، ولإلقاء الضوء بشكل معمق على مراحل الاقتصاد الأردني وسماته فقد تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين حيث سيتم إلقاء الضوء على المراحل المتعاقبة للاقتصاد الأردني التي سبقت مرحلة تبني برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي في الفرع الأول أما الفرع الثاني فسيتم تخصيصه لبحث الخصائص العامة للاقتصاد الأردني في تلك المراحل.

الفرع الأول

المراحل المتعاقبة للاقتصاد الأردني التي سبقت مرحلة تبني برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي

لقد مر الاقتصاد الأردني بعدد من المراحل المتتابعة حيث كان لكل مرحلة من هذه المراحل سماتها الخاصة بها حيث كانت المرحلة الأول خلال عقدي الخمسينات والستينات ولغاية عام 1973 حيث كانت الخطط الاقتصادية التنموية لا تعد خططاً اقتصادية بالمعنى

الاقتصادي الدقيق وإنما عبارة عن تجميع مشاريع حكومية مبعثرة وتبويب أولويات لمؤشرات وتخصيصات للإنفاق على المشاريع الحكومية[1].

هذا وقد تخللت هذه الفترة العديد من الصدمات الداخلية والخارجية ألقت بظلال قاتمة على هيكل الاقتصاد ومسيرة نموه – تحديدا عام 1967 – احتلال الضفة الغربية وبهذا أصبحت فلسطين كلها تحت الاحتلال من قِبل الكيان الصهيوني، مما ترتب على ذلك تصاعد الحشد العسكري على حساب الجهد الإنمائي، وتوقف عدد من مشاريع التنمية وفقدان موارد زراعية كبيرة في فلسطين ، وهذا بدوره أدى إلى تعميق أكثر في تمادي العجوزات المالية والتجارية التي يتسم بها الاقتصاد الأردني، إضافة إلى ذلك نزوح أكثر من (400) ألف مواطن إلى الضفة الشرقية[2]. وهذا أيضا قد عمق من مشكلة البطالة التي يتسم بها الاقتصاد الأردني، وأيضا اتسعت بشكل كبير فجوة الموارد المحلية التي يعاني منها الاقتصاد الأردني أصلا.

وازدادت الدعوة إلى إغاثة النازحين سواء أكان على المستوى الإقليمي أم على المستوى العالمي، وهذا بدوره قد عمق سمة اعتماد الأردن على العالم الخارجي إقليميا وعالميا، فضلا عن ذلك أدى فقدان باقي فلسطين في عام 1967 إلى شح الموارد المحلية وضيق السوق المحلي، ثم جاءت معركة الكرامة عام 1968 وأعقب ذلك الصراع الداخلي المسلح عام 1970 بين الفصائل الفلسطينية والجيش الأردني، وبهذه السمة للاقتصاد الأردني من شح الموارد وضيق

[1] - Harward C. Nielson, “ the H . K . J Seven Years Program for Economic Development and Evaluation” , U.S.A. for foundation , 1970 , p (3) .

[2] أديب حداد ، " الاقتصاد الأردني وسياسات التصحيح "، مقدمة إلى الندوة الاقتصادية تحت عنوان (السياسات التصحيحية والتنمية في الوطن العربي)، التي عقدت بالكويت، للفترة 20 –22 شباط 1988، نشرت من سلسلة دراسات المعهد العربي للتخطيط بالكويت، تحرير رمزي زكي، 1988، ص . ص(368 . 369) .

السوق وزيادة اعتماده على العالم الخارجي في كل من صادراته واستيراداته يصبح اقتصاداً متلقياً للسعر [1].

وقد كان من الطبيعي، في ظل ما تقدم، أن تتراجع معدلات النمو في البلاد بحيث لم يتجاوز نمو الناتج القومي الإجمالي 3,1% سنوياً خلال هذه المرحلة، الأمر الذي أدى إلى تراجع متوسط دخل الفرد بنحو 1% سنوياً، أما على صعيد الجهد التنموي فقد أدى اندلاع حرب 1967 إلى توقف العمل بخطة التنمية ذات السبع سنوات من (1964–1970)، وألزم ذلك الوضع الحكومة الأردنية بضرورة توجيه القسم الأكبر من إنفاقها نحو تحسين الخدمات واستيعاب النازحين، كما تدهورت أوضاع الميزان التجاري للأردن بفعل الإنفاق المتزايد على استيراد الموارد الاستهلاكية فوصل العجز التجاري نحو 34% من الناتج القومي الإجمالي. [2]

وفي عام 1973 بدأت الفترة الثانية من الاقتصاد الأردني والتي بقيت مستمرة لغاية عام 1980 والتي تأثر الاقتصاد الأردني فيها بمجموعة من المعطيات ذات النسقين الإقليمي والدولي، تركت بصمات واضحة على هيكله ومستوى نموه، ففي البداية كانت حرب أكتوبر عام 1973 قد وضعت أوزارها وبرز أهم تبعاتها في ولادة حقبة نفطية جديدة، لم تشهدها المنطقة من قبل، كما شهدت الفترة ذاتها اندلاع الحرب الأهلية اللبنانية والحرب العراقية–الإيرانية.

وقد حقق الاقتصاد الأردني خلال هذه الفترة حالة من الازدهار الاقتصادي حقق فيها الناتج المحلي الإجمالي معدلات نمو قياسية، حيث بلغ متوسط معدل النمو السنوي في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية حوالي 20.7 % خلال هذه الفترة، بينما بلغ متوسط معدل

---

[1] Khan , Mohsen S., " The Determination of the Balance of payments and Income in Developing Countries" In I.M.F, 1977 , The Monetary Approach to the Balance of payments . Washington , D. C. p.p. (243 – 274) .

[2] خالد الوزني، الاقتصاد الأردني وآليات التكيف الدولي، مرجع سابق، ص 12–13.

النمو السنوي في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة حوالي (14.4%)، وتعود حالة الازدهار الاقتصادي التي شهدها الاقتصاد خلال هذه الفترة إلى مجموعة من العوامل، كان أهمها ارتفاع أسعار النفط في السوق العالمية، مما أدى إلى زيادة الفوائض المالية للدول المنتجة للنفط وزيادة الإنفاق الإنمائي فيها، وكذلك إلى زيادة الطلب على العمالة الأردنية في دول الخليج العربي، فزادت تباعا حوالات العاملين الأردنيين في الخارج، كما ساهمت زيادة الإنفاق والدخل في تلك الدول في زيادة الطلب على الصادرات الأردنية. [1]

وقد تبنت الحكومة في هذه الفترة خطتين اقتصاديتين هما الخطة الثلاثية (1973-1975) والخطة الخمسية الأولى (1976-1980)، والتي تشيران إلى أن التخطيط التنموي بدأ يأخذ مسيرته في هذه الفترة، والتي تضع غايات عامة يمكن استشرافها في عدة نواحي، فمن ناحية، وضع المخطط الأردني خططاً تستهدف في محتواها توجيه الحجم الأكبر من الاستثمارات نحو قطاعات سلع التجارة بغية تنشيط تلك القطاعات في توليد الدخل وتخفيف الاعتماد المتزايد على الخارج في توفير الحاجات الأساسية، كما ركزت الأهداف المكتوبة للخطط على ضرورة رفع مستوى دخل الفرد وتحقيق توزيع قدر أكبر من العدل للدخل القومي، ومعالجة مشكلة البطالة، وأخيراً، أظهرت الخطط رغبة في معالجة مشاكل الميزان التجاري للبلاد من خلال تنويع قاعدة الصادرات الوطنية وتوسيع نطاقها الجغرافي ودعم مكونات ميزان المدفوعات الأردني من عوامل الإنتاج في الخارج. [2]

ففي هذه الفترة نما الناتج المحلي الإجمالي بسعر الكلفة بما نسبته (21.9%) سنويا بالأسعار الجارية ، إذ رافق هذا النمو ارتفاعاً متزايداً في تكاليف المعيشة ، وترتب عليه ارتفاع

---

[1] بشير الزعبي، عبد الباسط عثامنة، البيئة الاقتصادية في الأردن وموقع الاقتصاد من عناصر القوة والأمن الوطني، محاضرة ألقيت على طلبة الماجستير في كلية الدفاع الوطني، بتاريخ 2013/2/15.

[2] خالد الوزني، الاقتصاد الأردني وآليات التكيف الدولي، مرجع سابق، ص 13.

معدل التضخم خلال هذه الفترة ليصل إلى (12.6%) في المتوسط . ونتيجة لذلك بلغ معدل النمو الحقيقي للإنتاج المحلي الإجمالي بسعر الكلفة تقريباً (8.3%) سنويا. [1]

وقد أزداد الطلب على الأيدي العاملة الأردنية من قبل الدول العربية النفطية، نتيجة الرواج الاقتصادي في هذه الدول في الفترة نفسها، إذ ساهمت دخول عوامل الإنتاج من الخارج في الناتج القومي الإجمالي الذي نما خلال هذه الفترة بمعدل نمو سنوي نسبته (23.4%) بالأسعار الجارية أو ما نسبته (9.6%) سنويا بالأسعار الثابتة. [2]

أما على مستوى القطاعات السلعية قد نمت بمعدلات أعلى من القطاعات الخدمية، إذ تركز النمو في قطاع الصناعة والإنشاءات ليصل إلى ما يقارب (17%) و (19.3%) على التوالي، ونما القطاع الزراعي بنسبة (2.1%) سنويا وذلك بالأسعار الثابتة للقطاعات السلعية، أما قطاعات الإنتاج غير السلعية (الخدمات) وتحديدا قطاع الخدمات المالية والعقارية فنمت بنسبة (8.3%) سنويا بالأسعار الثابتة. [3]

وعلى الرغم من نمو الصادرات بمعدلات متزايدة إلا أن المستوردات ارتفعت بمعدلات عالية أيضا وذلك بسبب تزايد حجم التعامل التجاري للأردن، ذلك أن أثر الحربين اللبنانية والعرقية أدت إلى أن تحول ميناء العقبة إلى شريان يعوض العراق والمنطقة عن ميناء البصرة، وتوقف تجارة الترانزيت عبر الموانئ اللبنانية، مما أدى إلى تفاقم العجز التجاري الذي بلغ (55%) للفترة نفسها كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة مع الفترة الأولى تحديدا عام 1972 إذ بلغ (37.5%) كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. [4]

---

[1] أديب حداد ، " الاقتصاد الأردني وسياسات التصحيح "، مرجع سابق، ص . ص(370 . 371) .

[2] المرجع المشار إليه آنفاً .

[3] المرجع المشار إليه آنفاً .

[4] المرجع المشار إليه آنفاً .

وقد نمت الاستثمارات بوتائر عالية في هذه الفترة وارتفعت نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي من (21.6%) إلى (40.4%) للأعوام1973-1980 على التوالي ، وهذا النمو المرتفع للاستثمارات قد ترتب عليه نمو مرتفع للناتج المحلي الإجمالي. [1]

وشهدت هذه الفترة زيادة ملحوظة في تحويلات الأردنيين العاملين في الخارج بالإضافة إلى زيادة المساعدات الخارجية والقروض الأجنبية بشروط ميسرة، إضافة إلى التحويلات الرسمية التي عملت على تغطية العجز التجاري إذ حقق وفرا في الحساب الجاري بلغ ما يقارب (112.9) مليون دينار عام 1980 نتيجة المساعدات العربية بعد مؤتمر قمة بغداد لعام 1979. [2]

وقد نمت الإيرادات المحلية بمعدل نمو سنوي قدره (24%)، مما ساعد على تضييق الفجوة بينها وبين النفقات المتكررة ، وساهمت الإيرادات المحلية بنسبة (45.4%) من الإيرادات الكلية ، أما الإيرادات الخارجية فقد نمت بما نسبته (26%) سنويا. وفي المقابل فقد ارتفع حجم النفقات العامة بمعدل (24.8%) سنويا ، إذ تركز النمو في النفقات الرأسمالية التي ارتفعت أهميتها النسبية لتبلغ (59.2%) لعام 1980 مقارنة بعام 1973 إذ بلغت (39.5%) كنسبة من إجمالي النفقات العامة. [3]

وخلال الفترة 1980 – 1990 من مراحل نمو الاقتصاد الأردني فكانت تمثل فترة الركود والكساد، حيث تأثر الاقتصاد الأردني في هذه الفترة بظروف الانكماش التي شهدها نسقاه الإقليمي والدولي، حيث تأثرت التجارة الإقليمية بفعل الإجراءات والسياسات التي طبقتها المنطقة بفعل انخفاض العوائد النفطية، كما تأثرت عوائد صادرات الأردن من المواد الخام بفعل تراجع

[1] المرجع المشار إليه آنفاً .

[2] المرجع المشار إليه آنفاً .

[3] المرجع المشار إليه آنفاً .

الأسعار العالمية لتلك المواد، كما تراجع حجم التدفقات المالية من تحويلات العاملين والمساعدات الإقليمية إلى 23,6% من الناتج القومي مقارنة مع الفترة السابقة والتي وصلت إلى 34,3% من الناتج القومي، ونتيجة لذلك تراجعت وتيرة النمو الاقتصادي للبلاد من 12% إلى نحو 2% سنوياً خلال هذه الفترة، الأمر الذي ينطوي على تراجع مستوى الدخل الحقيقي للفرد بما يزيد عن 2% سنوياً.[1]

فقد أنخفض مستوى المساعدات العربية إذ بلغت في عام 1986(106.1) مليون دينار، كما انخفضت قيمة الاستثمارات المتحققة خلال الفترة 1981-1985 بنحو (2341.1) مليون دينار (بأسعار عام 1980) أي بنسبة 92.9 % عما هو مخطط له في هذه الفترة، كما تأثر الناتج المحلي الإجمالي في الأردن بفترة الركود الاقتصادي التي سادت في عقد الثمانينات سواء على مستوى الاقتصادات المتقدمة أم على مستوى الدول العربية النفطية، إذ بلغ (بأسعار 1990) خلال الفترة 1981 – 1985 نحو 4.67 %[2].

ومنذ بداية هذه الفترة فقد سعت الدولة الأردنية لاحتواء هذا العجز سواء على المستويين الداخلي والخارجي، بالاتجاه نحو التمويل بالاقتراض محلياً ودولياً وبشكل كبير، وهو الأمر الذي أوصل البلاد إلى استنفاذ البلاد فرص اللجوء إلى القروض الميسرة، ووصول الاحتياطيات

---

[1] محمد طاقة، محمود نور، حسين عجلان، الاستثمار العربي وأثره على الاقتصاد الأردني (دراسة تحليلية)، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد السابع عشر، أيار 2008، ص 28 .

[2] البنك المركزي الأردني ، بيانات إحصائية سنوية للمدة (1964 – 1995) ، عدد خاص صادر سنة 1996 ، ص45

الأجنبية إلى مستويات متدنية، إلى أن بلغت مرحلة العجز عن سداد مستحقات الديون الخارجية في نهاية 1988، حيث وصلت نسبتها 190% من الناتج المحلي الإجمالي. [1]

أما على صعيد التخطيط التنموي فقد شهدت هذه المرحلة انجاز الخطة الخمسية الثانية (1981-1985) وإعداد الخطة الثالثة (1986-1990)، وقد جاء إعداد الخطة الخمسية الثانية في جو من التفاؤل باستمرار تدفق المساعدات الخارجية وزيادة تحويلات العاملين، وتوقع ازدهار العلاقات التجارية مع الخارج، وقد حددت متوسط معدل النمو للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنحو 11 %، بيد أن الخطة شهدت انتكاسة حقيقية خلفتها مجموعة من الصدمات الخارجية غير المتوقعة، فمن ناحية فقدت الأسواق الأردنية سوقاً مهمة في العراق بفعل تغير ميزان القوة لصالح ايران، وجاءت الصدمة الثانية بتراجع أسعار الفوسفات مما أدى إلى تراجع حصيلتها بشكل ملموس، كما تراجعت المساعدات العربية للأردن بفعل الركود الذي أصاب المنطقة كما ترتب عن الاستغناء عن قسم من العمالة الأردنية في دول الخليج العربي إلى تراجع حوالات العاملين في الخارج. [2]

أما الخطة الخمسية الثالثة فقد صيغت أهدافها لتكون أكثر واقعية من سابقتها، وظهر ذلك جلياً في توقعات النمو الحقيقي وضرورة التوجه نحو المدخرات المحلية لتعبئتها، وصوغ معدلات نمو لصادرات البلاد تغدو اقرب للواقع منها إلى التمني، وقد عادت الخطة الخيرة لتضع

---

[1] محمد سعيد النابلسي، المديونية الخارجية ومنهج التصحيح الاقتصادي في الأردن، ورقة مقدمة إلى مؤتمر: الاقتصاد الأردني المشكلات والآفاق، 13-15 حزيران 1993، مركز الدراسات الإستراتيجية / الجامعة الأردنية، ص2 .

[2] خالد الوزني، الاقتصاد الأردني وآليات التكيف الدولي، مرجع سابق، ص 14- 15.

أهدافها لمعالجة البطالة التي أطلت برأسها مرة أخرى، كما وضعت من ضمن أهدافها ضرورة دعم وتعزيز التعاون الاقتصادي مع الدول العربية. [1]

ونظراً للظروف التي شهدتها البلاد من حدوث أزمة اقتصادية خانقة، حيث تجسدت محاور تلك الأزمة بوصول عجز الموازنة العامة وعجز ميزان المدفوعات إلى مستويات عالية، وهبوط احتياطات الأردن من العملات الأجنبية، وتفاقم وضع المديونية الخارجية، وتبلورت المحصلة النهائية لذلك في ضغوط شديدة على سعر صرف الدينار الأردني الذي انخفض من (2.95) دولار عام 1982 إلى (1.73) دولار عام 1989،[2] مما أدى إلى تعذر استكمال العمل بالخطة التنموية الثالثة في عام 1988، وعلى أثر هذا التوقف، لجأت الحكومة إلى تبني رزمة من السياسات في إطار برنامج هيكلي صاغه البنك الدولي في نهاية عام 1988 وتم الاتفاق عليه نهائياً مع الصندوق في الربع الأول من عام 1989. [3]

أما المرحلة التالية فهي مرحلة التصحيح الاقتصادي في الأردن والتي أعقبت الأزمة المالية والاقتصادية الحادة التي واجهتها المملكة في أواخر عام 1988 ممثلة بأزمة سعر صرف الدينار وتفاقم وضع المديونية الخارجية التي أدت إلى توقف الدول والمؤسسات المانحة عن تقديم أية قروض جديدة، وعلى أثر ذلك، فقد اتخذت الحكومة قرارات وإجراءات سياسية واقتصادية لتغطية ما كشفته التداعيات السابقة من ترهل وتشوهات في بنية الاقتصاد القومي وانكشافه، فمنعت استيراد مجموعة من السلع الكمالية لمدة عام، واتخذت حزمة من السياسات المالية والنقدية الانكماشية، في سياق ما يسمى بالجهد المحلي لمعالجة الأزمة، بيد أن تفاقم مشكلة

---

[1] المرجع المشار إليه آنفاً.

[2] بشير الزعبي، عبد الباسط عثامنة، البيئة الاقتصادية في الأردن وموقع الاقتصاد من عناصر القوة والأمن الوطني، مرجع سابق.

[3] خالد الوزني، الاقتصاد الأردني وآليات التكيف الدولي، مرجع سابق، ص 15.

المديونية الخارجية والحاجة إلى ضرورة إعادة جدولة الديون اوجبا اللجوء إلى المنتديين المخصصين لذلك نادي باريس للديون الرسمية ونادي لندن للديون التجارية. [1]

وأنه من المعروف أن التفاوض مع هذان الناديان لا يثمر إلا بمباركة كل من الصندوق والبنك الدوليين والحصول على ما يسمى شهادة الصندوق بسلامة الأوضاع، ولما كانت حاجة الأردن لا تقتصر على إعادة الجدولة، بل تتعداها إلى الحاجة إلى مزيد من القروض الميسرة والدعم المالي، فقد كان عليه أن يخضع لبرنامج تثبيت وتكيف هيكلي تباركه مؤسستي بريتون وودز، فأبرم الأردن الاتفاق الأول معهما خلال الربع الأول من عام 1989.[2]

حيث شرع الأردن في نيسان 1989 بتنفيذ برنامج تكيف هيكلي يغطي الفترة (1989-1993) وما كاد الأردن يلتقط أنفاسه بانخفاض ضغوط الدائنين وتدفق المزيد من قروض الإنعاش، وحصوله على وعود بدعم عربي في قمة بغداد عام 1990، حتى جاءت أزمة الخليج فحالت دون إمكانية استكمال البرنامج الذي لم يستمر لأكثر من (15) شهراً، وعلى اثر ذلك توقف دعم مؤسستي بريتون وودز، وذهبت اتفاقية بغداد إدراج الرياح وتم الاستغناء عن الكثير من العمالة الأردنية في الخليج، وأغلقت السبل أمام البضائع الأردنية في أسواق الخليج.

وإزاء الضرر الذي لحق الأردن من جراء تداعيات أزمة الخليج، مما دفعه إلى المعاودة لإجراء مفاوضات لإبرام اتفاقية برنامج تكيف هيكلي جديد للفترة (1992-1998) وذلك بهدف مواجهة أزمة المديونية الخارجية، واستعادة التوازن المالي الداخلي والخارجي، وتصحيح الاختلالات التي تراكمت عبر السنوات السابقة، وعلى الرغم من أن المؤشرات الاقتصادية الكلية خلال هذه المرحلة تبين نجاح الجهود الإصلاحية في الوصول إلى سياسة ناجحة لإدارة

---

[1] محمد طاقة، محمود نور، حسين عجلان، الاستثمار العربي وأثره على الاقتصاد الأردني (دراسة تحليلية)، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد السابع عشر، أيار 2008، ص 28 .

[2] خالد الوزني، الاقتصاد الأردني وآليات التكيف الدولي، مرجع سابق، ص 16.

الاقتصاد الكلي ارتكزت على الاحتواء التدريجي للعجز المالي وتطبيق منظومة واسعة من الإصلاحات الهيكلية، فقد بقيت معدلات البطالة والفقر مرتفعة نسبيًا، كما شهد متوسط دخل الفرد نموًا متواضعاً، وعلى الرغم من الانخفاض الملموس في حجم المديونية الخارجية وعجز الموازنة العامة، فقد بقي هذان المؤشران عند مستويات مرتفعة، وقد حقق الاقتصاد خلال هذه المرحلة معدلات نمو معتدلة حيث بلغ متوسط معدل النمو السنوي في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية والثابتة حوالي (9.2%) و(2.9%) على التوالي. [1]

الفرع الثاني

الخصائص العامة للاقتصاد الأردني

رغم أن الاقتصاد الأردني مر بعدد من المراحل المتعاقبة والتي تم توضيحها في الفرع الأول من هذا المبحث إلا أن هذه المراحل لم تغير من الخصائص العامة لهذا الاقتصاد، فالمستعرض للمراحل التي مر بها الاقتصاد الأردني يجد أنه كان ولا زال يعاني من شح الموارد الطبيعية والبشرية وأيضاً يعاني من الاعتماد الكبير على العالم الخارجي كما انه يعاني من العجز المزمن في الموازنة العامة وضخامة وهيمنة قطاع الخدمات على الناتج المحلي الإجمالي وارتفاع الميل للاستهلاك.

وسيتم إلقاء الضوء في هذا الفرع على هذه الخصائص بشيء من التفصيل وبالقدر الذي يتطلبه موضوع البحث.

---

[1] بشير الزعبي، عبد الباسط عثامنة، البيئة الاقتصادية في الأردن وموقع الاقتصاد من عناصر القوة والأمن الوطني، مرجع سابق.

أولاً: محدودية الموارد الطبيعية والبشرية

يتسم الأردن بندرة الموارد الطبيعية نسبة إلى ما متاح منها في محيطه الإقليمي باستثناء عدد قليل من الموارد المعدنية التي يتوفر في الأردن منها احتياطات كافية كالفوسفات والبوتاس وبعض مواد البناء، وتشكل هذه المعادن ركناً أساسيا في الصناعات الاستخراجية ونسبة كبيرة من مجموع الصادرات السلعية، وبالرغم من ذلك، فأن الصفة الغالبة على الاقتصاد الأردني هي محدودية الموارد أن لم يكن الافتقار إليها بشكل مطلق.

فالأردن يعاني بشكل عام من شح المياه، إذ يبلغ متوسط حجم الأمطار التي تسقط على الأردن حوالي (8000) مليون متر مكعب سنوياً، إلا أن الكميات المتاحة منها لا تزيد عن 15 %، كما أن المتوفر من الموارد المائية المتاحة للاستعمالات الصناعية والزراعية والمنزلية يقل عن النصف، فضلاً عن انتقال المياه من حوض لآخر مما زاد من التكاليف الرأسمالية والتشغيلية ودفع إلى الاستمرار في الزراعة المعتمدة على الأمطار في المناطق المرتفعة. [1]

وبالنسبة للطاقة فتقتصر موارد الطاقة المحلية المستخدمة على الطاقة الشمسية التي مازال استعمالها محدوداً، ولذلك فأن البلاد مازالت تعتمد كلياً على النفط الخام المستورد من الدول العربية، اذ تشكل قيمة الاستيرادات النفطية حوالي خمس الاستيرادات الأردنية. [2]

أما على صعيد الموارد البشرية يتسم الاقتصاد الأردني بانخفاض نسبة مشاركة السكان في القوى العاملة وارتفاع نسبة الإعالة، ويعود ذلك إلى عوامل عدة من أهمها ارتفاع معدل النمو السكاني والبالغ 3.4 % سنوياً في المتوسط وارتفاع نسبة صغار السن، وتأخر سن الدخول إلى

---

[1] اديب حداد ، الاقتصاد الأردني وسياسات التصحيح ، في السياسات التصحيحية والتنمية في الوطن العربي، تحرير رمزي زكي ، دار الرازي للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت 1989 ، الطبعة الأولى ، ص360 .

[2] حربي محمد عريقات ، التنمية والتخطيط الاقتصادي (مفاهيم عامة مع التركيز على تجربة الأردن) ، عمان ، دار الكرمل ، 1993 ، ص304 .

سوق العمل بسبب النزعة الشديدة للتعليم العالي، فضلاً عن تدني نسبة مشاركة المرأة في القوى العاملة [1].

ثانياً: الاعتماد الكبير على العالم الخارجي

نظراً لمحدودية الموارد الذاتية في الاقتصاد الأردني، فقد كان من الطبيعي التوجه نحو الموارد الخارجية لتعويض النقص في الموارد المحلية، وقد اعتمد القطاع الخاص على الموارد الخارجية، وخصوصاً تحويلات الأردنيين العاملين في الخارج لتمويل استثماراته، إلا أن الاعتماد المباشر على الخارج يبدو أكثر وضوحاً لدى القطاع العام.

فبالنظر إلى الموازنة العامة الأردنية، يلاحظ أن الإيرادات الخارجية للحكومة المركزية (قروض ومساعدات دولية) كانت تشكل نسبة عالية من إجمالي الإيرادات العامة إذ تراوحت بين 58.6 % في منتصف السبعينات 32.4% في منتصف الثمانينات ولكنها انخفضت خلال عقد التسعينات لتصل إلى أدنى مستوى لها والبالغ 19.9 % في عام 2000 ، ويعود السبب في ذلك إلى ارتفاع الإيرادات المحلية بموجب سياسات برامج الإصلاح الاقتصادي التي ركزت على ضرورة تعظيم الإيرادات المحلية وتخفيض النفقات العامة.

وبالنظر إلى الجدول (1) يلاحظ أيضاً أن حجم المساعدات الخارجية لم يكن هو الآخر منتظماً أو ثابتاً بل كان متذبذباً خلال السنوات المختارة، إذ بلغ 35.4 مليون دينار في عام 1970 وارتفع إلى 209.3 مليون دينار في عام 1980 ليعاود الانخفاض إلى 164.3 مليون دينار في عام 1990 ، ثم ليرتفع إلى 238.8 مليون دينار في عام 2000.

---

[1] حربي محمد عريقات ، المرجع السابق ، ص301 .

إن هذا التذبذب يشير بوضوح إلى ان المساعدات الخارجية لم تخضع لمعطيات اقتصادية بل خضعت لاعتبارات سياسية ، فعندما تتحسن العلاقات مع الدول المانحة كانت تتجه إلى الارتفاع، ومتى ساءت العلاقات انخفضت .

إما بالنسبة إلى الاقتراض الخارجي فيلاحظ أتساع دائرته خلال السنوات المختارة ففي حين بلغ 2.5 مليون دينار عام 1970 ارتفع إلى 71.6 مليون دينار عام 1980 ، كما واصل ارتفاعه ليصل إلى 483 مليون دينار عام 1995، إلا أنه أنخفض إلى 121.2 مليون دينار عام 2000 ، إن اعتماد الأردن بشكل كبير على الاقتراض الخارجي أسهم في بروز أزمة المديونية الخارجية وبالتالي تفاقم وضعه الاقتصادي .

جدول (1)

الإيرادات الخارجية للحكومة المركزية لسنوات مختارة (1970 – 2000) (مليون دينار)

السنوات	المساعدات الخارجية	القروض الخارجية	مجموع الإيرادات الخارجية	نسبة الإيرادات الخارجية من أجمالي الإيرادات العامة
1970	35.4	2.5	37.9	52.1
1975	100.6	16.2	116.8	58.6
1980	209.3	71.6	280.9	55.4
1985	187.8	162.4	350.2	32.4
1990	164.3	197.9	362.2	30.9
1995	173.7	483.0	656.7	30.5
2000	238.8	121.2	360	19.9

المصدر : البنك المركزي الأردني، بيانات إحصائية سنوية(1964 – 2011) .

ثالثاً: العجز المزمن في الموازنة العامة

اتسمت الموازنة العامة للحكومة الأردنية بالعجز منذ نشأة الأردن وحتى وقتنا الراهن، ويعود ذلك إلى محدودية الموارد المحلية نتيجة لضعف البنية الإنتاجية وضعف القاعدة الضريبية في الاقتصاد الأردني.

ومن الجدير بالذكر أن هذا العجز في الموازنة العامة ظل مستمراً على الرغم من وجود المساعدات الخارجية لدعم الموازنة، فقد كان لتصحيح أسعار النفط الذي بدأ في عام 1973 ودام حتى مطلع الثمانينات أثراً ايجابياً في اقتصاد الأردن، اذ بفضلها أزداد تدفق المساعدات وتحويلات العاملين في بلدان مجلس التعاون الخليجي، وقد تمكن الأردن في الفترة المذكورة من أنشاء بنية أساسية واسعة النطاق ومن تحقيق معدلات عالية في نمو الناتج المحلي الإجمالي.

هذا الحال لم يدم طويلاً، ففي أوائل الثمانينات هبطت أسعار النفط هبوطاً حاداً واندلعت حرب الخليج الأولى، فتقلصت إيرادات بلدان مجلس التعاون الخليجي مما أدى إلى هبوط حاد في تدفقات النقد الأجنبي إلى الأردن، فتحتم على الحكومة زيادة الاقتراض للمحافظة على الاستهلاك والاستثمار، فارتفعت الديون الخارجية إلى مستوى عال، وتعرقلت الجهود التي يبذلها الأردن لتحقيق الاكتفاء الذاتي من السلع والخدمات بسبب صغر حجم القاعدة الإنتاجية في البلد.

ونتيجة لذلك وجهت نسبة هامة من الإنفاق العام والخاص نحو استيراد السلع الاستهلاكية والرأسمالية، مما أدى إلى عجز مزمن في الميزانية العامة للدولة وجرى تمويل العجز بأموال من مصادر خارجية كالمساعدات الرسمية والقروض الأجنبية وتحويلات الأردنيين العاملين في الخارج [1].

في النصف الثاني من الثمانينات، واجه الأردن أزمة اقتصادية حادة تمثلت بتزايد معدلات النمو السكاني بصورة أسرع من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، وأدى ذلك إلى تدني مستوى المعيشة وارتفاع معدلات البطالة، وواكبت هذه التطورات اضطرابات اقتصادية، إقليمية ودولية، فازداد انخفاض مصادر التمويل والمساعدات العربية الرسمية وتحويلات الأردنيين

---

[1] سوسن جبار عودة ، واقع الصناعة التحويلية في ظل برامج الإصلاح الاقتصادي في أقطار ، عربية مختارة، رسالة ماجستير/ الجامعة المستنصرية، بغداد، ص96-97 .

العاملين في الخليج نتيجة للانكماش الاقتصادي الذي تسارع بفعل انخفاض أسعار النفط الدولية.[1]

وارتفعت أعباء خدمة ديونها الخارجية مما اضطر الحكومة إلى تبني برامج للإصلاح الاقتصادي بالاتفاق مع كل من البنك وصندوق النقد الدوليين، وبتحليل البيانات الواردة في الجدول (2) يلاحظ أن العجز الحقيقي في الموازنة العامة باستثناء المساعدات قد بلغ 45.8 مليون دينار لعام 1970 بدلاً من عجز قدره 7.9 مليون دينار متضمنا المساعدات.

واستمر هذا العجز بالارتفاع ليبلغ 113.2 ، 319.1 ، 311.1 ، 312.6 مليون دينار للسنوات 1975 ، 1980 ، 1985 ، 1990 على التوالي ، وهذا يدل أن العجز ظل مستمراً وتفاقمت حدته في عقدي السبعينات والثمانينات من القرن الماضي، واتسم هذا العجز بالتذبذب خلال عقد التسعينات ليبلغ أعلى مستوى له 246.6 مليون دينار عام 1995 ، ويعزى السبب في ذلك إلى السياسة المالية المتشددة المتبعة في ظل برامج التصحيح التي تبناها الأردن للسنوات ما بعد 1989، والتي هدفت إلى تعظيم الإيرادات المحلية عن طريق زيادة الضرائب وتخفيض حجم الإنفاق الحكومي، وعلى الرغم من ذلك فقد تواصل العجز في الموازنة العامة للدولة ليبلغ ما مقداره 438.7 مليون دينار في عام 2000.

[1] الأمم المتحدة ، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أسيا (الاسكوا) ، مسح للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الاسكوا (1999 – 2000) ، مصدر سابق ، ص69 .

جدول (2)

أهم مؤشرات الموازنة العامة لسنوات مختارة (1970 – 2010) (مليون دينار)

السنة	إجمالي الإيرادات والمساعدات الخارجية	إجمالي الإنفاق وصافي الأقراض	العجز / الوفر
1970	72.8	80.7	(7.9)
1975	212.5	204.9	7.6
1980	525	563.2	(315.7)
1985	844.8	805.7	39.1
1990	1169.7	1120.1	49.6
1995	1620.0	1693.9	(73.9)
2000	1983.3	2187.1	(203.8)

المصدر : البنك المركزي الأردني ، بيانات إحصائية سنوية (1964–2011). * أرقام بين قوسين سالبة .

رابعاً: ضخامة العجز في الميزان التجاري

مع الانفتاح الكبير على العالم الخارجي، ظل الأردن ولسنوات عديدة يعاني من تفاقم العجز في ميزانه التجاري، ويعود السبب في ذلك إلى عوامل عده منها تزايد الطلب على السلع الرأسمالية لاعتبارات التنمية الاقتصادية ، وارتفاع الطلب على المستوردات الاستهلاكية نتيجة لارتفاع الدخل المتاح بفضل التدفقات النقدية إلى الأردن، إضافة إلى ضيق القاعدة الإنتاجية الذي حال دون تزايد الصادرات الوطنية بشكل ملحوظ.

ويعد العجز في الميزان التجاري من أخطر الظواهر الاقتصادية التي يعاني منها الاقتصاد الأردني إذ يشير إلى حجم الخلل الهيكلي الحاد الذي تعاني منه التجارة الخارجية، كما يعد من أبرز العناصر المؤثرة سلباً على ميزان المدفوعات الأردني من خلال التأثير السلبي لهذا

العجز على الحساب الجاري في ميزان المدفوعات، وامتصاص هذا العجز لكامل قيمة الفائض التي حققته القطاعات الاقتصادية الأخرى. [1]

وفي ظل العجوزات المزمنة في كل من الموازنة العامة للدولة وميزان المدفوعات لجأ الأردن في عام 1990 إلى البنك الدولي لمعالجة تداعيات انهيار قيمة الدينار الأردني من 3.3 دولار إلى 1.3 دولار، إذ تم وضع برنامج اقتصادي يحقق عدة أهداف منها[2] :-

1. تحقيق معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي بحوالي 6% .
2. تخفيض معدلات التضخم ليصل إلى نحو 4.5 % لعام 1998 .
3. تقليص عجز الموازنة .
4. زيادة احتياطيات البنك المركزي الأردني من العملات الأجنبية .
5. تخفيف العجز في الحساب الجاري لميزان المدفوعات .
6. زيادة معدلات الاستثمار .

7.زيادة الصادرات والحد من تزايد المستوردات .

وعند النظر إلى بيانات الجدول (3) يلاحظ أن العجز التجاري واصل ارتفاعه خلال الفترة المختارة فقد بلغ 56.56 مليون دينار عام 1970 ثم ارتفع إلى 193.9 مليون دينار عام 1975، كما واصل ارتفاعه خلال عقد الثمانينات ليصل إلى 819.1 مليون دينار عام 1985 ويرجع ارتفاع العجز خلال هذه السنوات إلى تزايد الاستيراد من السلع الرأسمالية والوسيطة والاستهلاكية وارتفاع أسعار النفط.

---

[1] بسام كساسبة ، التحديات التي تواجه الاقتصاد الأردني و قدرته على مواجهتها ، مجلة وزارة الصناعة والتجارة ، الأردن 2000 ، ص65 .

[2] رمزي زكي ، الليبرالية الحديثة تقول (وداعاً للطبقة الوسطى) ، مجلة عالم الفكر ، المجلد 25 ، العدد 2 ، 1966 ، ص31 .

وخلال النصف الثاني من عقد الثمانينات وبداية عقد التسعينات، وفي أعقاب الأزمة الاقتصادية التي تعرض لها الأردن والتي كان من نتائجها تعويم سعر صرف الدينار والتي من أهدافها أن المرونة في سعر صرف الدينار ستعمل على تخفيض الاستيرادات وزيادة الصادرات، إلا أن العجز بقي مرتفعاً، وعلى الرغم من زيادة حصيلة الصادرات إلا انه بالمقابل كان هناك زيادة في الاستيرادات، ليبلغ العجز أعلى مستوى له 2178.6 مليون دينار عام 2000.

جدول (3)

الميزان التجاري الأردني لسنوات مختاره (1970 – 2000)(مليون دينار)

السنوات	الصادرات	الاستيرادات	العجز التجاري
1970	9.32	65.88	(56.56)
1975	40.07	234.01	(193.94)
1980	120.11	715.98	(595.9)
1985	255.35	1074.45	(819.1)
1990	612.25	1725.3	(1113.6)
1995	1004.53	2590.25	(1585.7)
2000	1080.81	3259.4	(2178.6)

المصدر : البنك المركزي الأردني ، بيانات إحصائية سنوية (1964 – 2010) الأرقام بين قوسين سالبة .

خامساً: هيمنة قطاع الخدمات على الناتج المحلي الإجمالي

لقد تأثرت البنية الهيكلية للاقتصاد الأردني بعوامل تتصل مباشرة بتوافر الموارد الاقتصادية وبطبيعة مرحلة التنمية فيه، إضافة إلى الأعباء الدفاعية على الأردن مقارنة بموارده، فعلى الرغم من تزايد قيمة الإنتاج الزراعي المطلقة نتيجة لزيادة رقعة الأرض المروية وزيادة استعمال التقنية وأساليب الزراعة الحديثة، وعلى الرغم من أنشاء بعض الصناعات الكبيرة ذات الكثافة الرأسمالية العالية ونمو قطاع الإنشاءات، فإن نمو قطاع الخدمات كان باستمرار موازياً لنمو قطاعات الإنتاج السلعي أو يزيد عنه، مما ساعد على استمرار هيمنة هذا القطاع، اذ كان

على الدوام يساهم بما يقارب من ثلثي الناتج المحلي الإجمالي، كما ونلاحظ من خلال الجدول(4) أن نسبة مساهمة قطاع الخدمات في الناتج المحلي الإجمالي بلغت في المتوسط حوالي (67.5 %) خلال الفترة (1970-2000)

جدول (4)

الأهمية النسبية لمساهمة القطاعات الاقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي في الأردن لسنوات مختارة وبأسعار 1985 للمدة (1970-2010)

السنة	الزراعة %	الصناعة %	الكهرباء والماء %	قطاع الإنشاءات %	قطاع الخدمات %
1970	11.6	13.1	0.9	5	69.4
1975	7.9	13.3	0.8	9.5	68.5
1980	7.8	16.5	1.6	9.8	64.3
1985	5.5	15.2	2.3	8.3	68.7
1990	7.1	21.2	2.3	4.5	63.9
1995	4.9	17.7	2.5	7.4	67.5
2000	3.8	1.7	2.6	4.5	70.4
المتوسط العام	7.1	16.5	1.9	7.0	67.5

المصدر – البنك المركزي الأردني ، بيانات إحصائية سنوية (1964-2011)

سادساً: ارتفاع الميل للاستهلاك

أدى تدفق قوة العمل الأردنية الماهرة للدول العربية المجاورة وتصاعد قيم تحويلاتهم إضافة إلى زيادة الحوالات والمساعدات المقدمة للحكومة المركزية إلى ارتفاع قيمة الدخل المتاح من كل من الدخلين القومي والمحلي وقد أدى ذلك إلى زيادة كبيرة في الاستهلاك بحيث أصبح يفوق الناتج المحلي الإجمالي ويشكل نسبة عالية من الناتج القومي الإجمالي، ونتج عن هذه الظاهرة التي أصبحت ملازمة للاقتصاد الأردني عدة مظاهر أهمها: -[1]

1. زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية المعمرة منها وغير المعمرة مما اقتضى زيادة الاستيراد من الخارج.

[1] أديب حداد ، الاقتصاد الأردني وسياسات التصحيح ، مصدر سابق ،ص ص365-366 .

2. أحداث تغيير في النمط الاستهلاكي حيث أصبح يتميز بالمحاكاة والتقليد لمستويات الاستهلاك في الدول العربية النفطية ولا يتماشى مع الدخل المحلي.

3. بقاء المدّخرات المحلية سالبة نتيجة قصور الإنتاج المحلي الإجمالي عن مقابلة الطلب الناجم عن الزيادة في الدخل المتاح.

وبتحليل البيانات الواردة في الجدول (5) يلاحظ أن قيمة الاستهلاك الكلي اقتربت من الناتج المحلي الإجمالي خلال قد السبعينات وشكلت ما نسبته 99.9%،85.3% من الناتج المحلي الإجمالي للأعوام 1970 – 1975 على التوالي، خلال عقد الثمانينات يلاحظ بأن الاستهلاك الكلي قد تجاوز الناتج المحلي الإجمالي ،وتم تمويل الفرق من المساعدات والقروض الخارجية، وشكلت نسبة الاستهلاك الكلي 107.6 % ، 115.2 % من الناتج المحلي الإجمالي للأعوام1980 ،1985 على التوالي .

وعلى الرغم من انخفاض هذه النسبة خلال عقد التسعينات إلا أنها بقيت مرتفعة، إذ بلغت 88.3 % لعام 1995، لتعاود الارتفاع إلى نسبة 105.9 % لعام 2000 متجاوزة بذلك الناتج المحلي الإجمالي.

جدول (5)

الاستهلاك والادخار المحلي في الأردن لسنوات مختارة (1970 – 2000)(مليون دينار)

السنوات	الاستهلاك الكلي	الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق	الاستهلاك الكلي إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)	الادخار المحلي
1970	211.5	211.8	99.9	0.30
1975	372	435.9	85.30	63.9
1980	1270.5	1180.3	107.6	(90.2)
1985	2326.5	2020.2	115.2	(306.3)
1990	2640.4	2668.6	98.9	27.9
1995	4216	4773.6	88.3	557.6
2000	6263.5	5912.9	105.9	(350.6)

المصدر: البنك المركزي الأردني، بيانات إحصائية سنوية (1964 – 2010) * الأرقام بين قوسين سالبة.

كما ويظهر الجدول (5) أن الادخار المحلي المتمثل بالفرق بين الناتج المحلي الإجمالي والاستهلاك الكلي شهد معدلات منخفضة وسالبة في بعض السنوات باستثناء عامي1990 – 1995، إذ سجل فائضاً متواضعاً لصالح الناتج المحلي الإجمالي نتيجة نمو الأخير بمعدلات تفوق النمو في الاستهلاك للمدة نفسها.

ويلاحظ ان قيمة الادخارات المحلية بلغت 0.30، 63.9 مليون دينار للأعوام 1970، 1975 على التوالي وقد سجلت تراجعاً شديداً بلغ 90.2 – 306.3 مليون دينار في الأعوام 1980 ، 1985 على التوالي، وذلك بسبب ان الاستهلاك الكلي فاق حجم الناتج المحلي الإجمالي كثيراً منذ نهاية السبعينات، نتيجة لتغلغل الأنماط الاستهلاكية في المجتمع الأردني .

وخلال عقد التسعينات ارتفعت المدخرات المحلية لتسجل أعلى قيمة لها والبالغة 557.6 مليون دينار في عام 1995، لكنها عادت إلى التراجع إلى –350.6 مليون دينار في عام 2000.

المبحث الثاني

برامج الاصلاح الاقتصادي التي سبقت برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي

تتوقف سياسة الإصلاح الاقتصادي ومضامينه وأهدافه على الظروف التاريخية والسياسية لكل دولة، فقد تطبق دولة ما الإصلاح الاقتصادي في كافة المجالات مستعملة كل العناصر وقد تكتفي دولة أخرى بتطبيقه في مجال دون آخر، لذلك فإن سياسة الإصلاح الاقتصادي هي عملية متواصلة ومستمرة بسبب التغير المستمر في النظم السياسية والاقتصادية وفي التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تفرزها ظروف الزمان والمكان، وتتجه سياسات الإصلاح في معظم الدول التي طبقت الإصلاحات الاقتصادية نحو المزاوجة بين القطاعين العام والخاص في الإصلاح وتخليصهما من مشاكلهما وإن اختلفت في نسبة كل منهما للآخر.[1]

لهذا تأخذ سياسات الإصلاح الاقتصادي شكل حزمة متكاملة من الإجراءات والتدابير التي تشمل الاقتصاد الكلي والجزئي، مما يتطلب بالحتم العمل على تحديد نطاق الإصلاح ومجالاته على نحو دقيق ومدروس لأن التسرع في إجراءات الإصلاح قد يؤدي لفتح جبهة عريضة يتعذر السيطرة عليها وعندها تكون نتائج الإصلاحات مخيبة للآمال.

وبذلك يمكن القول إن نجاح الإصلاح الاقتصادي أو إخفاقه يتوقف على كفاءة النظام السياسي وفعالية الجهاز الإداري الذي يتولى الإشراف على تطبيق سياسات الإصلاح وتنفيذها، وعلى مدى تعاون وتجاوب مؤسسات المجتمع المدني مع عملية الإصلاح التي غالبا ما تعني

[1] ناصر عبيد الناصر ، سياسات الإصلاح الاقتصادي و برامج التثبيت و التكييف الهيكلي (حالة مصر العربية) ، إتحاد الكتاب العرب ، دمشق ، 2001 ، ص ص49-50.

التحول إلى اقتصاد السوق الذي يشترط بدوره الخصخصة التي تناصرها بعض الشرائح ويقاومها البعض الآخر[1].

لذلك نرى أن سياسات الإصلاح في أغلبية البلدان النامية تأخذ بعدا دوليا كون الجهات التي تتولى الإشراف عليها واحدة وهي مؤسسات بريتون وودز التي تهيمن على عمليات التمويل الدولية والتي تقوم بفرض شروطها على الدولة التي تأخذ بسياسات الإصلاح الاقتصادي مثل تقييد دور الدولة وخصخصة القطاع العام.

وأخيرا يمكن القول إن أغلب سياسات الإصلاح الاقتصادي تعتمد على معايير السوق، فالدولة هي التي تتطفل على النشاط الاقتصادي للسكان وأحياناً لا تقوى على التحكم الكامل بالمتغيرات الاقتصادية، ومن هذا المنطلق تخشى بعض الدول من الإقدام على الإصلاح الاقتصادي تحسباً من خروج تلك المتغيرات الاقتصادية عن نطاق سيطرتها.

لذا سيتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب لإلقاء الضوء على البرامج الإصلاحية التي تبنتها المملكة الأردنية الهاشمية والتي سبقت تبني برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي ففي المطلب الأول سيتم بحث البرنامج الإصلاحي الأول والذي تبنته المملكة الأردنية الهاشمية من الفترة الواقعة من 1989 ولغاية 1993، أما المطلب الثاني فسيتم بحث البرنامج الإصلاحي الثاني من الفترة الواقعة من 1992 ولغاية 1998، أما المطلب الثالث فسيتم مناقشة البرنامج الإصلاحي الثالث من الواقعة من 1999 ولغاية 2001.

---

[1] هيفاء غدير غدير ، السياسة المالية والنقدية كأداة لتحقيق الإصلاح الاقتصادي في البلدان النامية ، رسالة ماجستير في الاقتصاد ، كلية الاقتصاد، جامعة تشرين ، دمشق ، 2005 ، ص ص162-163.

المطلب الأول

البرنامج الإصلاحي الأول 1989-1993

شهد الأردن في أوائل الثمانينات مرحلة الركود الاقتصادي وشهد الأزمة الاقتصادية في منتصفها، وقد تمثلت الأزمة في انخفاض معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي ليصل إلى (2.6%) في 1987 وارتفاع في معدل البطالة في سوق العمل الأردني من (4.8%) في 1983 ليصل إلى (8.3%) في 1987[1]، وعجز في الموازنة العامة بلغ (415.80) مليون دولار وعجز في الميزان التجاري بلغ (763.500) مليون دولار، نتيجة لهبوط أسعار النفط وانحسار تحويلات العاملين في الخارج والمساعدات العربية وخاصة من دول الخليج العربي ، ولتغطية العجز المتزايد في الميزان التجاري ازداد اعتماد الأردن على القروض الأجنبية وبلغ الدين القائم في نهاية العقد المذكور ما نسبته (180%) من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي[2]، ومع تفاقم هذه الأزمة في نهاية الثمانينات كان لابد من إعادة النظر في خواص ركائز ومدخلات الاقتصاد الأردني الذي بدأ عرضة لتقلبات المنطقة وما ينتج عنها من عدم استقرار، حيث أضحى الاقتصاد الأردني مرآة عكست بوضوح كل التقلبات التي شهدتها الأسواق الإقليمية وبالذات الخليج العربي، فكما ساعدت الظروف العربية على تحقيق إنجازات للأردن فإن تغير هذه الظروف منذ بدء انحسار الإيرادات النفطية العربية، قد كشفت عن استمرار الاعتماد على مصادر التمويل الخارجية وقصور المدخرات المحلية والإنتاج المحلي عن تلبية الطلب المتزايد الأمر الذي أدى إلى ارتفاع الأسعار وارتفاع نسبة البطالة وازدياد حدة الدين الخارجي، وقد قامت

---

[1] محمد محمود حسن عودة، (أثر برامج التصحيح الاقتصادي على نمط استهلاك الغذاء للأسر في محافظة الزرقاء)، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 1998، ص27.

[2] سالم توفيق النجفي، سياسات التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي ، مراجعة حميد الجميلي ، بيت الحكمة ، الطبعة الأولى ، بغداد ، 2002، ص111.

الحكومة بتبني مجموعة من الإجراءات للتقليل من الآثار السلبية للاختلالات الهيكلية في الاقتصاد الأردني، والتي كان من أبرزها أتباع نظام لتقديم الدعم، ومنح التراخيص لإنتاج المزروعات المختلفة، وتخفيض إنتاج المحاصيل التي تواجه مشاكل تسويقية في الخارج ودعم مدخلات الإنتاج، وفرض ضرائب جديدة، ورفع معدلات الضرائب القائمة، وإعفاء المواد الأولية والسلع الوسيطة لبعض الصناعات من التعريفة الجمركية، ومنع استيراد عدد من السلع الكمالية[1].

بالرغم من تبني الحكومة هذه الإجراءات من أجل معالجة الصعوبات التي يواجهها الاقتصاد الأردني، إلاّ أن هذه الإجراءات كانت محدودة الفعالية واستمرت الظروف الاقتصادية في التدهور، ولذلك كان لابد من اللجوء إلى انتهاج سياسة تصحيحية شاملة لمعالجة الاختلالات التي يعاني منها الاقتصاد ليتمكن من سداد ديونه وبدون تنفيذ هذه السياسة لا تحصل الأردن على مساعدات من صندوق النقد الدولي أو من الدول الدائنة.

وبالفعل تبنت الحكومة الأردنية برنامجاً شاملاً للتصحيح الاقتصادي من أجل حل مشاكلها وتحقيق أهداف التنمية فيها ورفع كفاءة الاقتصاد وقدرته التنافسية وتهيئة البيئة الاستثمارية وذلك من أجل مواكبة التطورات ومسايرة نهج العولمة والانفتاح الاقتصادي، ففي نهاية شهر شباط من عام 1989 أرسل البنك الدولي خبراءه لدراسة الأوضاع الاقتصادية في الأردن ووضع التوقعات المستقبلية لها، وقدم فريق الخبراء تقريراً للحكومة الأردنية حول البرنامج المتوقع مشفوعاً باستعداد البنك لدعم تنفيذ ذلك البرنامج.

[1] سناء مهيوب حسن، (أثر برامج التصحيح وإعادة الهيكلة على النمط الغذائي للأسر الفقيرة في محافظة الزرقاء)، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 2004، ص20.

ثم في آذار من العام نفسه وصلت بعثة صندوق النقد الدولي الى الأردن وتم التشاور مع خبراء الصندوق حول التصميم النهائي للبرنامج، وبعد الاتفاق النهائي بخصوص ذلك البرنامج تم تقديم قرض بـ (60) مليون وحدة حقوق السحب الخاصة[1] (125 مليون دولار) من الصندوق في إطار ترتيبات مساندة تغطي مدة (18) شهراً اعتبارا من تموز 1989، كما حصل الأردن على قرض إصلاح هيكلي قطاعي من البنك بمبلغ (150) مليون دولار تقريباً. [1]

من ناحية أخرى حصل الأردن أيضا في إطار اتفاقية البرنامج على قرض بمبلغ (40) مليون وحدة حقوق سحب خاصة ضمن تسهيل التمويل التعويضي والطوارئ، هذا وقد ساهم البنك الدولي أيضا في دعم حصول الأردن على تمويل خارجي إضافي بمبلغ مساوٍ لقيمة القرض (150) مليون دولار من حكومة اليابان ومبلغ (17) مليون دولار من حكومة ألمانيا. [2]

وقد تمثلت الملامح الرئيسية لهذا البرنامج في استعادة التوازن على الصعيدين الداخلي والخارجي وتهيئة البنية المناسبة لتحقيق معدلات نمو قابلة للاستمرار. فعلى الصعيد الداخلي هدف البرنامج إلى تخفيض العجز في الموازنة العامة لتحقيق وفر في المدخرات المحلية وبالتالي زيادة الاستثمار ومعدل النمو، وعلى الصعيد الخارجي فقد هدف البرنامج إلى تقليل عجز ميزان المدفوعات بشكل تدريجي.[3]

---

(1) وحدة حقوق السحب الخاصة : هي موجودات احتياطية دولية تصدر عن صندوق النقد الدولي وتخصص لدول الأعضاء وتحسب قيمة صرف هذه الوحدة يومياً على أساس سعر الصرف اليومي للعملات الخمسة الرئيسية في العالم .

(1) الحكومة الأردنية . برنامج التصحيح الاقتصادي (1989 . 1993) . 1989 ص 1 . 3 .

[2] World Bank , Jordan : Industrial and Trade Policy Adjustment Loan , 1989, P . 1 .

[3] خالد واصف الوزني . سياسات التكييف الاقتصادي : دراسة قياسية لحالة الأردن . رسالة دكتوراه اقتصاد ، جامعة القاهرة ، 1994 ص 68 . 72 .

ولتحقيق هذه الأهداف فقد اتخذت الحكومة الأردنية العديد من الإجراءات والإصلاحات منها إصلاح النظام الضريبي، والسياستين المالية والنقدية، وكذلك التجارة الخارجية، والإصلاح القطاعي.

وفيما يأتي أهم الأهداف الرقمية للبرنامج: [1]

1. تحقيق نمو حقيقي في الناتج المحلي الإجمالي خلال سنوات البرنامج لتبلغ (4%) عام 1993 مقابل تراجع نسبته (3.5%) عام 1988.
2. تخفيض معدل التضخم من (14%) عام 1989 إلى (6.5%) مع نهاية عام 1993.
3. تخفيض نسبة الاستهلاك الكلي كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي من (103.3%) عام 1988 إلى (92%) عام 1993.
4. زيادة الاستثمارات الكلية بشكل تدريجي بما نسبته (26.1%) من الناتج المحلي الإجمالي عام 1988 إلى ما نسبته (27%) من الناتج عام 1993.
5. تخفيض عجز الموازنة للحكومة، دون المساعدات الخارجية، بما نسبته (23.7%) من الناتج المحلي الإجمالي عام 1988 إلى حوالي (9%) عام 1993 والى (6%) من الناتج عام 1993 مقابل (16.4%) من الناتج عام 1988 بإضافة المساعدات الخارجية، ويتم ذلك من خلال العمل على زيادة الإيرادات المحلية وتخفيض النفقات الإجمالية.
6. تحسين أداء القطاع الخارجي والحد من عجز ميزان المدفوعات، وذلك بتخفيض عجز الميزان التجاري من (37.4%) من الناتج المحلي الإجمالي عام 1988 إلى حوالي (33%) من الناتج نهاية عام 1993، وكذلك تخفيض عجز الحساب الجاري من (6.2%) من الناتج

(1) الحكومة الأردنية . برنامج التصحيح الاقتصادي (1989 . 1993) مرجع سابق ص 1 . 3 .

عام 1988 إلى (1%) عام 1992، والى حالة التوازن عام 1993، ويأتي ذلك من خلال العمل على تنمية الصادرات واحتواء نمو الاستيرادات.

7. العمل على بناء احتياطي جيد من العملات الأجنبية يغطي مدة (18) شهراً من الاستيرادات مع نهاية عام 1993.

8. تنظيم الائتمان المحلي بحيث لا يتجاوز نمو السيولة المحلية بما نسبته 10% سنوياً خلال سنوات البرنامج.

المطلب الثاني

البرنامج الإصلاحي الثاني 1992-1998

في ضوء توقف العمل بالبرنامج الأول عام 1991 والذي كان يفترض أن ينتهي عام 1993 بسبب تداعيات حرب الخليج، وبعد أن استطاع الأردن التكيف مع الأوضاع الجديدة التي خلقتها أوضاع المنطقة في عام 1990، أبدت الحكومة الأردنية رغبتها في الاستمرار بمسيرة التصحيح الاقتصادي، وعلى اثر ذلك عاود الأردن الاتصال بكل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لصياغة برنامج تصحيح اقتصادي جديد يساعد على توفير دعم مالي جديد من كلا المؤسستين ويمهد الطريق أمام مفاوضات جديدة مع دائني البلاد الرسميين وغير الرسميين في سبيل جدولة الديون المستحقة.

وخلال الفترة 9/24 - 1991/10/3 عقدت في عمان جولة من المشاورات بين بعثة صندوق النقد الدولي من جهة والسلطات الأردنية من جهة أخرى، حيث تم الاتفاق على فترة ثانية متوسطة المدى للتصحيح تغطي السنوات (1992 -1998) حيث وافق الصندوق على دعم هذا البرنامج من خلال تقديمه قرضاً ضمن تسهيل الاستعداد الائتماني لمدة (18) شهراً بمبلغ (44.4) مليون وحدة سحب خاصة ، وقد جاء هذا البرنامج استكمالاً للجهد التصحيحي

الذي توقف نتيجة الظروف الناجمة عن العدوان على العراق، وكان لهذا البرنامج أهداف مماثلة لأهداف البرنامج (1989 -1993) مع بعض التوسع ليشمل أهدافا اقتصادية تغطي كافة الجوانب.[1]

ويمكن تحديد الأهداف الرقمية للبرنامج التي تمت المفاوضة والاتفاق عليها بين الحكومة وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي بما يأتي: [2]

1. تحقيق نمو إيجابي في الناتج المحلي الإجمالي محسوباً بالأسعار الثابتة بنسبة متزايدة سنوياً ترتفع من (1%) عام 1991 إلى (4.3%) عام 1998 .
2. تخفيض نسبة التضخم تدريجياً من (10%) عام 1991 لتصبح (4.5%) عام 1998 .
3. تخفيض نسبة الاستهلاك كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي من (100.9%) عام 1991 إلى (79.5%) عام 1998 ، مع زيادة الاستهلاك بالأرقام المطلقة سنوياً.
4. زيادة الاستثمارات (التكوين الرأسمالي) ليس بالأرقام المطلقة فحسب بل كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من (19.3%) عام 1991 إلى (23.1%) عام 1998 أي أن الاستثمارات يجب أن تنمو بأسرع من الناتج المحلي .
5. تعديل هيكل الاستثمار بحيث يرافق انخفاض حصة القطاع العام من الاستثمارات الجديدة من (8.5%) من الناتج المحلي الإجمالي عام 1991 إلى (7%) عام 1998 بالإضافة إلى ارتفاع حصة القطاع الخاص من هذه الاستثمارات من (10.8%) عام 1991 إلى (16.1%) من الناتج المحلي الإجمالي عام 1998 .

---

[1] احمد حسين الرفاعي . أزمة المديونية وبرامج التصحيح الاقتصادي ، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية ، العدد7 ، القاهرة 1997، ص 109 .

[2] فهد الفانك . برنامج التصحيح الاقتصادي 1998.1992 . مؤسسة فهد الفانك . عمان 1992ص 8 . 10

6. تخفيض عجز الصادرات من السلع والخدمات عن تغطية الاستيرادات منها ، من (21.7%) من الناتج المحلي الإجمالي عام 1991 إلى (2.6%) عام 1998.

7. زيادة الادخارات المحلية (قبل الحولات الخارجية) من رقم سالب قدره (0.9%) عام 1991 ليصبح رقماً موجباً قدره (20.5%) من الناتج المحلي عام 1998 .

8. زيادة الإيرادات المحلية للخزينة بأسرع من نمو الناتج المحلي الإجمالي لترتفع من (26.5%) عام 1991 إلى (30%) عام 1998 .

9. ضبط النفقات العامة بحيث تزداد سنوياً ولكن بأقل من نسبة نمو الناتج المحلي وبذلك تنخفض من (44.4%) من الناتج عام 1991 إلى (35%) عام 1998 .

10. تخفيض عجز الموازنة العامة (باستثناء المساعدات) من (17.9%) من الناتج المحلي الإجمالي عام 1991 إلى (5%) عام 1998 .

11. تخفيض عجز الموازنة العامة (بإضافة المساعدات) من (10.6%) من الناتج المحلي لعام 1991 إلى (3.6%) عام 1998 .

12. تخفيض حاجة الخزينة للاقتراض الخارجي والداخلي من (10.6%) من الناتج المحلي عام 1991 إلى (3.5%) عام 1998 .

13. وضع سقف للتوسع النقدي بحيث لا تزيد عن (9%) سنوياً .

14. تخفيض نسبة النمو السنوي للتسهيلات المصرفية للحكومة من (2.2%) عام 1991 لتصبح (0.5%) عام 1998 .

15. زيادة نسبة النمو السنوي للتسهيلات المصرفية المقدمة للقطاع الخاص من (4.8%) عام 1991 إلى (8.2%) عام 1998 .

16. زيادة الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية من (2879) مليون دينار عام 1991 إلى (5633) مليون دينار عام 1998 ، أي ما يعادل (3716) مليون دينار بأسعار عام 1991 .

17. تخفيض عجز الحساب الجاري لميزان المدفوعات قبل المساعدات من (23.7%) من الناتج المحلي الإجمالي عام 1991 إلى (صفر) عام 1998 .

18. زيادة الصادرات بنسبة تفوق نسبة نمو الناتج المحلي الإجمالي ، بحيث ترتفع قيمتها من (24.4%) من الناتج عام 1991 إلى (30.5%) عام 1998 .

19. زيادة الاستيرادات بنسبة تقل عن نسبة نمو الناتج المحلي الإجمالي ، بحيث تنخفض من (54%) من الناتج عام 1991 إلى (42.3%) عام 1998 .

20. تخفيض الفجوة المالية من (27.4%) من الناتج المحلي عام 1991 إلى (صفر) عام1998 .

21. زيادة احتياطيات البنك المركزي الصافية بالعملات الأجنبية القابلة للتحويل لكي تغطي قيمة الاستيرادات لمدة ثلاثة أشهر عام 1998 بدلاً من (67) يوماً في عام1991 .

22. تحسين أداء مختلف مؤشرات الاقتصاد الأردني .

وبغية تحقيق هذه الأهداف فقد ركز البرنامج على التخفيض من حجم الدين العام الخارجي من خلال إبرام الاتفاقيات لإعادة جدولة الديون الخارجية وزيادة فترات استحقاقها ، كما ركز البرنامج على تعزيز دور القطاع الخاص بتهيئة البيئة الاستثمارية المناسبة له ، وتبني السياسات الكفيلة بضبط نفقات الحكومة ، وزيادة إيراداتها على نحو يضمن مواصلة النمو الاقتصادي ، وينطلق البرنامج أيضا في تحقيق أهدافه من استمرار الحكومة في تطبيق

الإصلاحات الضريبية الهادفة إلى زيادة مرونة النظام الضريبي وشموليته في الأردن [1] . وفي سبيل تحقيق ذلك اتخذت الحكومة الأردنية حزمة شاملة من السياسات الاقتصادية التي من شأنها أن تؤدي إلى تسارع معدلات النمو وتخفيض العجوزات المالية والاقتصادية ، وشملت هذه الحزمة إصلاحات هيكلية جذرية وتشديد للسياسة المالية والنقدية ، وإجراءات لإزالة الاختلال القائم في ميزان المدفوعات وتخفيض المديونية الخارجية ، كما اتخذت الحكومة إجراءات لحماية الفقراء وذوي الدخل المحدود طيلة برنامج التصحيح ، وخاصة الذين سيتأثرون من إزالة الدعم عن المواد الأساسية ، بالإضافة إلى تخفيض معدلات البطالة.

المطلب الثالث

البرنامج الإصلاحي الثالث 1999-2001

إن الظروف التي عانى منها برنامج التصحيح الثاني، وانتهاء هذا البرنامج وعدم تحقيق معظم أهدافه، وانحراف الاقتصاد الأردني عن مسيرته المرسومة، إضافة للتغيرات الدولية الجديدة، وما تتطلبه المرحلة اللاحقة من سعي الأردن للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية أصبح الاقتصاد الأردني متعولماً بالكامل، كون منظمة التجارة العالمية ما هي إلا وجه العولمة الآخر.

بموجب هذا البرنامج طلبت الحكومة الأردنية مبلغ 127.88 مليون وحدة من حقوق السحب الخاصة أي ما نسبته 75% من حصة المملكة لدى الصندوق، ويأتي هذا الطلب وفقاً لترتيبات تسهيلات الصندوق الممتدة لفترة ثلاث سنوات كدعم للبرنامج كما طلبت الحكومة شراء ما يعادل 34.1 مليون وحدة حقوق سحب خاصة أي 20% من الحصة ضمن تسهيل التمويل

[1] غرفة تجارة عمان . مجلة الاقتصاد الأردني . العدد الرابع والعشرون ، السنة الثامنة ، آب 1993 ص36

التعويضي والطارئ وتتمثل الأهداف الاقتصادية العامة للبرنامج في رفع معدل النمو الاقتصادي والمحافظة على نسبة تضخم منخفضة.

إن أهداف هذا البرنامج لا يختلف في مضمونه عما سبقه من برامج إصلاحية إلا في بعض المستجدات الدولية المتعاقبة لتطور النظام العالمي الجديد ومنظمة التجارة العالمية الذي بدأت تكتمل ملاحمه بما يسمى بالعولمة كما هو معروف من إحداث الوقائع الحالية والمجربة.

وتتلخص أهداف هذا البرنامج بما يلي:

1. نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة 2.7 لعام 1999 فيما يتوقع أن يبلغ النمو الاقتصادي بحلول عام 2001 على الأقل ما نسبته 5.8%.
2. العمل على تحقيق حدود لمعدل التضخم بنسبة منخفضة بمعدل لا يتجاوز (2%-3%) خلال فترة البرنامج.
3. العمل على زيادة الاحتياطيات من العملات الأجنبية.
4. العمل على التوجه الفعلي وبخطى سريعة نحو التخاصية والاستمرار في خصخصة المؤسسات العامة مثل سلطة المياه والملكية الأردنية وشركة الكهرباء الوطنية وشركة الاتصالات الوطنية وبيع أسهم الحكومة في عدد من الشركات الصناعية.
5. تخفيض العجز في الحساب الجاري لميزان المدفوعات قبل المساعدات في عام 2001 إلى 5% من الناتج المحلي الإجمالي.
6. تخفيض عجز الموازنة قبل المساعدات ليصل إلى 7% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1999 والى 4% عام 2001.
7. تخفيض نسبة الرسوم الجمركية من 40% إلى 30%.

8. وضع سقوف على صافي الاقتراض الحكومي المدرج ضمن الموازنة العامة وهذه السقوف تجيز السحب من أجهزة الحسابات الحكومية عدا حساب الخزينة بواقع 0.9% من الناتج المحلي الإجمالي المرتبط بشكل رئيس بالإنفاق الممول من حساب الخزينة.

9. المضي قدماً في تنفيذ برنامج تعزيز الإنتاجية الاجتماعية حيث تم تمويل المتطلبات اللازمة للمرحلة الأولى من البرنامج 1999 إلى 2001 من البنك الدولي والدول المانحة ومؤسسات دولية أخرى.

10. بالإضافة إلى مساهمة الحكومة، ومن مشاريع المرحلة الأولى: برنامج دعم التدريب التشغيلي ومشروع دعم الأجور للفقراء وتنفيذ مشروع تنمية المشاريع الصغيرة ومتوسطة الحجم في جنوب المملكة والموافقة على العقود الهندسية لمشاريع البنية التحتية في بعض المخيمات والتجمعات السكانية العشوائية وزيادة المخصصات الشهرية لدعم العائلات الفقيرة من 60 دينار إلى 82 دينار.

ويمكن أجمال عدد من الملاحظات الجوهرية على برامج التصحيح الاقتصادي في الأردن وبشكل عام أهمها[1] :-

- إن صندوق النقد الدولي قام بتصميم البرامج ورسمها وإقحامها لتصويب أوضاع الاقتصاد الأردني، دون مراعاة للاختلالات والتشوهات الخاصة بالاقتصاد الأردني ، ولم يأبه بالدراسات التي أوصت على ضرورة ان تكون سياسات الاستقرار الاقتصادي مستدامة لضمان نتائج صحيحة وغير سلبية للتصحيح قبل الولوج بعمليات التصحيح الهيكلي .

[1] FAHED AL –FANEK , " Structural Adjustmant in Jordan , Background , Objectives , Targets , Policies , Economic and Social Impact" ,The Politics of Structural Adjustmant ,Economic Liberalization in Arab Countries, Euro – Arab Dialigue Program knrad – Adenauer – Stiftung, 1995 – p (212 –214).

- ان صندوق النقد الدولي أوصى بالاستمرار في تخفيض سعر صرف الدينار الأردني، مع تزامنها في تخفيض التعرفة الجمركية وذلك لتحسين وضع ميزان المدفوعات من خلال زيادة الصادرات هذا في عام 1993 ، وعند النظر للوراء عندما خفضت العملة في العام 1988 قد خلقت زعزعة في الاستقرار الاقتصادي ، مما أدى إلى انهيار الثقة بالدينار الأردني ومن ثم حالة من هروب العملات إلى الخارج إضافة إلى ان الصادرات فعليا لم تزداد مردوداتها من الخارج من العملات الصعبة وإنما الذي زاد وبشكل ظاهري كمية المواد المصدرة وبنفس الأسعار السابقة، ونظرا لاعتماد الأردن الكبير على المستوردات فقد كان الأثر الأكبر عليها وذلك من خلال ارتفاع أسعارها في الخارج .
- اهتم البرنامج وبشكل كبير بتحقيق معدلات نمو عالية في الاقتصاد ، واغفل كثيراً من المؤشرات مثل المديونية الخارجية ، بالإضافة لإغفاله بناء قاعدة إنتاجية في هيكل الاقتصاد من خلال اعتماده على الاستثمارات الحقيقية .
- ان البنك الدولي للإنشاء والتعمير قد رسم سياسة الانفتاح الاقتصادي والتحرير التجاري وإتباع إستراتيجية التخاصية دون قيود وضوابط ، وكذلك في ظل الأوضاع الاقتصادية غير المستقرة في البلدان النامية ومنها الأردن على وجه الخصوص في عام 1988 إبان الأزمة التي عصفت به في ذلك العام ، جعلت هذه السياسة غير عقلانية ، بسبب ان إستراتيجية إحلال المستوردات وحماية الصناعة الناشئة من خلال الحماية الجمركية لها تجعل من الصناعة المحلية تصمد إمام المنافسة غير المتكافئة للصناعات

القادمة من الدول المتقدمة ، والتي تدخل للأردن بجودة وتقنية مع انخفاض أسعارها مقابل مثيلاتها من السلع والمنتجات الأردنية. [1]

وعلى الرغم من التحفظات على عملية الإصلاح الاقتصادي في الأردن إلا أنها مرغوبة للعمل على تصحيح الاختلالات في الاقتصاد الأردني من خلال بعض المتطلبات الآتية[1]:-

1 . تأخذ الاقتصاد الأردني من حالة الركود والاستقرار إلى حالة النمو المضطرد والتنمية المستدامة .

2 . تأخذ في الحسبان الحالة الاجتماعية للطبقات المعدمة جنبا إلى جنب مع الأخذ بمبدأ السوق ونشاطها .

3 . تأخذ في الحسبان عند بدء أي عملية للتخاصية في الأنشطة الاقتصادية أوضاع العاملين من حيث البطالة ، وحقوقهم العمالية في عمليات إصلاح الاختلالات الهيكلية للمؤسسات العامة.

4 . ألا تأخذ بالاهتمام السياسات التي يرسمها الصندوق والبنك الدوليين والتي لا تتناسب مع أوضاع البلد المحلية كون هذه السياسات تنطبق على بلدان معينة وفي ظروف محددة وليس بالضرورة ان تنطبق على ظروف الأردن وخصوصيته الاقتصادية والاجتماعية .

[1]LANCE TAYLOR ," Econmic Openness : Problems to The Century End" , Economic Liberaliztion , No.1, Panacea Ed . Tarife Banuri, Oxford and Ny , Oxford University Press , 1991 ,P.P (119-141) .

[1] خالد الوزني " سياسات التثبيت والتكيف الهيكلي – تجربة الأردن " ، مركز الأردن الجديد للدراسات ، عمان ، 1994 . ص 25.

الفصل الثالث

برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي والتنمية السياسية: دراسة نظرية

بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية وجدت دول العالم كافة ضرورة وجود منهج للتخطيط المستقبلي لمواجهة متغيرات المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والسكانية، وبفعل الزخم الاقتصادي وسيطرة دول الغرب على الأسواق اكتسبت مسمى ""العالم الأول""، أما شرق أوربا فمع منهجيتها نحو التوجه المركزي لبناء الدولة الاشتراكية والتي تستطيع التحكم بالغايات المهمة للمجتمع فقد اكتسبت تسمية "" العالم الثاني""، أما باقي الدول فقد أطلق عليها ""العالم النامي"" أو ""العالم الثالث"" الذي يكون الوطن العربي محور دراستنا جزءاً منه.

وبمرور الزمن وجدت الدول في العالمين الأول والثاني نفسها في تقدم مستمر وتخصص معروف وإنتاج كبير فيما بدأت الرأسمالية بالنمو السريع وتجديد نفسها بعد أن أنجزت المهام العلمية والفكرية والتقنية الرأسمالية حتى بلورت ما يُسمى الآن بـ(العولمة) تحت مسميات كثيرة منها الثورة العلمية، والعالم قرية صغيرة، وبناء منظومات عالمية في الاتصالات وغيرها، كذلك حدثت تحولات كبيرة في شرق أوربا، بينما بقيت دول العالم الثالث النامية تحت تأثير صعود العالم على أكتافها تحلم بالتنمية وهذه هي مشكلتنا الحقيقية، ليس بسبب المنظرين ولكن بسبب المنفذين والمتنفذين وهذا هو أيضاً سبب تقاطعنا مع العالم الأول.

إن مفكري العالم الثالث لعبوا دوراً مهما في التنبيه لما حولهم من مشكلات اقتصادية واجتماعية وأبرزوا في نصائحهم انعكاسات الآثار السلبية للتخلف وما يعنيه من الفشل من الاستفادة الكاملة من موارد بلدانهم بسبب مقاومة المؤسسات الاجتماعية، وبينوا في كثير من

كتاباتهم المقارنة الحقيقية بينهم وبين الدول المتقدمة، كما بينوا طرق الخلاص من التخلف أو تخفيف آثاره الاقتصادية والاجتماعية، وفي الوقت نفسه بينوا ضرورة الاهتمام بالتنمية الاجتماعية قبل اهتمامهم بالتنمية الاقتصادية والسياسية.

وعندما انتهت الحرب الباردة ظهرت الحاجة الفعلية لمشاركة الأفراد في العملية المسؤولة عن الحياة السياسية والاجتماعية لمجتمعهم، بحيث تكون لديهم الفرصة في وضع الأهداف العامة وإيجاد أفضل الوسائل لتحقيق وانجاز هذه الأهداف، وإن ذلك لا يحدث إلا من خلال مشاركة سياسية تتبلور فيها الأنشطة الإدارية التي يزاولها أعضاء المجتمع بهدف اختيار حكامهم وممثليهم، والمساهمة في صنع السياسات والقرارات بشكل مباشر أو غير مباشر.

لذا سعت العديد من الأنظمة السياسية للاهتمام بالهياكل والبنى الاجتماعية والسياسية والثقافية، عبر إتباع عمليات التنمية السياسية من خلال تعديل واقعها والانتقال من حالة إلى حالة أخرى، أي من بنى تقليدية إلى بنى محدثة، فبعد أن كان النظام السياسي معني بالشكل الخارجي لنظام الحكم في الدولة، وما يتصل به من تحديد شكل الحكومة ووظائفها القانونية وصلاحياتها كما يحددها الدستور، وتتضمن المؤسسات القيادية والفئات ذات المصلحة والقيادات صانعة القرارات، بات من الضروري إجراء التنمية السياسية والانتقال إلى مضامين تدفع باتجاه الحرية التي تستند إلى الاختيار والتي هي صنو الديمقراطية وجوهرها الحقيقي وتتطلب مستوى معين من المؤسسية.[1]

لذا يمكن القول أن التنمية السياسية هي أساس تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لأن الهدف منها أن يعرف المواطن حقوقه وواجباته الدستورية وأن يشارك مشاركة فعالة وايجابية

---

[1] أمين مشاقبة، التربية الوطنية والنظام السياسي، دار الحامد للنشر، عمان، 2010، ص8.

في الحياة السياسية، وبذلك فإن التنمية السياسية هي ضرورة وطنية وحتمية من أجل تحقيق المجتمع ورقيه.

سيخصص هذا الفصل لمناقشة برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي والتنمية السياسية من الناحية النظرية حيث سيتم تقسيمه إلى ثلاثة مباحث، حيث سيتضمن المبحث الأول بيان برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي الذي تم تبنيه في المملكة الأردنية الهاشمية أما المبحث الثاني فسيخصص لدراسة مفهوم التنمية السياسية وعلاقتها ببرنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي أما المبحث الثالث فسيتم تخصيصه لبحث مؤشرات التنمية السياسية.

المبحث الأول

برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي في الأردن

أن السياسة الاقتصادية الكلية في الأردن ترتكز بشكل رئيس على مواصلة جهود الإصلاح الاقتصادي التي تهدف إلى الارتقاء بأداء الاقتصاد الأردني إلى مرحلة التنمية المستدامة من خلال الاستمرار في انتهاج سياسات التحرر والانفتاح التي تستند إلى تقليص دور القطاع العام وتعزيز دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، وذلك لتمكين الاقتصاد الوطني في مواجهة متطلبات المرحلة القادمة، وبشكل يضمن تهميش السلبيات إلى أدنى مستوى وتعظيم المكتسبات المتوخاة من وراء تحرير وعولمة الاقتصاد، وخصوصا اجتذاب الاستثمارات المحلية والأجنبية وتنشيط قطاع التصدير عن طريق فتح الأسواق الخارجية أمام الصادرات من السلع والخدمات وتحسين نوعية المنتجات الأردنية من خلال الحصول على التكنولوجيا المتقدمة، أسفرت هذه الجهود عن تحقيق نجاح واضح على المستوى الكلي حسبما يتضح من المؤشرات الآتية:

– في جانب النمو الاقتصادي تمكن الاقتصاد الأردني من تحقيق معدلات نمو اقتصادي حقيقي خلال سنوات التصحيح الاقتصادي، وجاء هذا التحسن نتيجة للآثار الايجابية لسياسة الاستقرار الاقتصادي التي اتبعها، فقد ارتفع ليصل إلى حوالي (3.1%) في عام 1999 بعد أن كان في بداية برنامج الإصلاح الاقتصادي (0.3%) و(1.6) للسنوات 1990 و1991 على التوالي، كما شهد متوسط دخل الفرد ارتفاعا بلغ في 1995 (1568) دولارا أمريكيا ثم شهد ارتفاعا في عام 2002 حيث بلغ (1773) دولارا أمريكيا[1].

– أما بالنسبة للتضخم فتشير البيانات إلى استقرار معدلات التضخم عند مستويات منخفضة نتيجة لتطبيق السياسات النقدية والمالية التي من شانها السيطرة على الضغوط التضخمية والمحافظة على الاستقرار النسبي للأسعار حيث انخفض التضخم من (25.6%) مع تطبيق البرنامج الإصلاحي في عام 1989 ليصل في بداية التسعينيات مابين (16.2%) في 1990 ثم (3.3%) في 1993 وفي عام 2001 وصلت نسبته إلى (1.8%)[2].

– وعلى صعيد المالية العامة، كان الهدف من برنامج الاستقرار الاقتصادي هو تخفيض عجز الموازنة العامة، ولتحقيق ذلك كان لابد من ضبط الإنفاق الحكومي وتحسين كفاءة تحصيل الإيرادات العامة، وتوسيع قاعدة الضريبة وتعديل قانون ضريبة الدخل لتوسيع الوعاء الضريبي، لقد طبقت الحكومة الأردنية سياسة انكماشية هدفت إلى تقليل الاتفاق العام وزيادة الاعتماد على المصادر الداخلية في تمويل الميزانية[3]، فقد أظهرت الموازنة العامة من خلال

---

[1] صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد2004، أبو ظبي، ص16.

[2] التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2004،المصدر نفسه ، ص17.

[3] مركز المشروعات الدولية الخاصة، ص5.

بياناتها نتائج جيدة نتيجة للجهود المبذولة في مجال المحافظة على الاستقرار المالي، حيث تراجع العجز إلى ما نسبته (2.4%) في 1998[1].

– كما نجحت السياسة النقدية في استعادة التوازن النقدي باحتواء التضخم وتحقيق الاستقرار في سعر صرف الدينار الأردني، فقد كان تحرير سعر الصرف عند (1.5) دولار أمريكي مقابل الدينار في 2001، وأدى هذا الاستقرار في سعر الصرف إلى استقرار الأسعار المحلية، كما نجحت السياسة النقدية في بناء مستويات ملائمة من الاحتياطات من العملات الأجنبية والتي بلغت في نهاية عام 2001 حوالي (2.5) مليار دولار أمريكي، مقارنة بالمستويات المتدنية التي وصلت إليها هذه الاحتياطات قبل البدء بعملية التصحيح الاقتصادي[2].

– وعلى صعيد القطاع الخارجي، فقد سجل الحساب الجاري لميزان المدفوعات وفرا بنسبة (4.9%) من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2001 مقابل عجز بلغت نسبته (18.7%) في عام 1990، كما تراجع الرصيد القائم للدين الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من (188.8%) في نهاية عام 1990 إلى (77.7%) في نهاية عام 2001.

– أما بالنسبة لبرنامج الخصخصة فقد حقق ما يلي[3]:

– تخفيف عبء المديونية العامة بما نسبته (166.2%) من الناتج عام 1996 إلى ما نسبته (98.2%) عام 2001، وذلك بسبب توقف الحكومة عن تقديم الدعم لمؤسسات النقل العام وشركات أخرى جراء تخصيصها، كما قامت الحكومة من جهة أخرى بتسديد بعض الديون الداخلية والخارجية من عوائد الخصخصة، وخصم بعض الديون الخارجية من عوائد الخصخصة

---

[1] صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 1998، أبو ظبي، 1998، ص77.

[2] الاسكوا، مصدر سبق ذكره، ص32.

[3] الاسكوا، المصدر نفسه، ص32.

كما حصل عند مبادلة دين أسباني قيمته (12) مليون دولار بحوالي (6) مليون دولار وكذلك تحويل بعض الديون الفرنسية إلى استثمارات مباشرة ضمن صفقة بيع شركة الاتصالات.

– رفع كفاءة المشروعات الاقتصادية وزيادة إنتاجيتها وقدرتها التنافسية، فقد أدى فتح عدة قطاعات اقتصادية للشراكة مع القطاع الخاص إلى رفع كفاءة وتحسين أداء هذه المشروعات بشكل كبير ولاسيما في قطاع الاتصالات وصناعة الاسمنت والنقل العام والمياه والسياحة.

– الإسهام في تشجيع الاستثمارات المحلية والعربية والأجنبية وذلك من خلال توفير مناخ استثماري جاذب وتحفيز الادخارات المحلية وتوجيهها نحو الاستثمار الطويل المدى تعزيزا لسوق رأس المال المحلي والاقتصاد الوطني، حيث رافق عملية الخصخصة استثمارات كبيرة استخدمت في بناء مشروعات جديدة، بحيث قدرت هذه الاستثمارات بأكثر من مليون دولار أمريكي.

وعلى الرغم من أهمية نتائج الإصلاح الاقتصادي في تحقيق الاستقرار الاقتصادي على المستوى الكلي، فأنها أخفقت في تحسين الظروف الحياتية للمواطن الأردني، ولم تحل مشكلة الفقر، حيث توصلت إحدى دراسات البنك الدولي إلى أن مؤشر عدد الفقراء قد ازداد بنسبة (11.9%) وفجوة الفقر ارتفعت بمقدار (3.4%)، وكل هذه الزيادة تعود تقريبا إلى سياسة الانكماش الاقتصادي التي اتبعها الأردن ضمن سياسة الإصلاح الاقتصادي وإعادة الهيكل،، كما شهدت أسعار المواد الغذائية ارتفاعا بسبب إلغاء الدعم الحكومي عن العديد من السلع الاستهلاكية وتخفيض قيمة الدينار الأردني، ولذلك شهدت الفئات الفقيرة في المجتمع اكبر انخفاض في الإنفاق على الطعام بين مجموعات الدخل المختلفة[1]، فقد أصبح الفقر أكثر

---

[1] عبد الرزاق الفارس، الفقر وتوزيع الدخل في الوطن العربي، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2001، ص54.

انتشارا، والنتيجة ذاتها توصلت إليها دراسة للأمم المتحدة عن سياسات التكيف الهيكلي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية في الأردن[1].

كما أنها فشلت في خلق توازن بين دخل الفرد والعبء الضريبي ولم تساهم في حل مشكلة البطالة بإيجاد فرص عمل جديدة، إن نجاح سياسات وبرامج الإصلاح الاقتصادي يتطلب إيجاد بيئة قادرة على دعم التنمية البشرية وآلية لحماية الفئات الاجتماعية المتأثرة بنتائج تلك البرامج، وتمثلت هذه الآلية بما أطلق عليه (شبكة الأمان الاجتماعي) التي تهدف الى معالجة أسباب الفقرة وظواهره، وتكيف الدعم لخدمة الفئات المتضررة وقد اعتمدت عدة آليات منها البطاقة التموينية المساندة للعوائل الفقيرة والفئات ذات الدخل المحدود، وصندوق المعونة الوطنية لمساعدة من لا يملكون دخولاً، والبطاقة الصحية لتوفير الخدمات الصحية المجانية أو المدعومة للفئات محدودة الدخل[2].

وبتاريخ 2001/10/25 وجه الملك عبد الله الثاني ابن الحسين المعظم رسالة إلى الحكومة أكد فيها على أن الوقت قد حان لإعداد برنامج للتحول الاقتصادي والاجتماعي، يركز على الاستثمار في الإصلاحات والسياسات والبرامج التي تم الحصول على إجماع وطني عليها في الملتقى الاقتصادي الوطني الأول والثاني واللجان وفرق العمل المختلفة المنبثقة عنهما، بحيث حدد مهلة للحكومة ثلاثة أسابيع لتقديم هذا البرنامج.

وهكذا تمت صياغة برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي في أواخر عام 2001 في بيئة تختلط فيها المؤشرات الاقتصادية لتسريع عمليات التطوير والتنمية بهدف الحد من الفقر

---

[1] Tayseer Abdel Jaber, key long-Term Development Issues in Jordan, working_paper series, wp9522, Economic Research Forum for the Arab countries Iran and Turkey, Cairo, 2001, p 11.

[2] فارس بن جراي وعدي قصيور، " شبكات الحماية الاجتماعية: تجارب بعض الدول العربية "، بحث مشارك في ندوة: الآثار الاجتماعية للتصحيح الاقتصادي في الدول العربية، مصدر سبق ذكره، ص63.

وتحفيز نمو القطاع الخاص من خلال تسريع إجراءات برامج التخاصية وتحسين بيئة العمل لزيادة معدل الاستثمار الخاص.

كما يقوم البرنامج على فلسفة الاستثمار في عمليات الإصلاح التي تساعد على الوصول إلى التنمية المستدامة وخاصة الاستثمار في تعليم وتدريب الإنسان الأردني وفي تنفيذ الإصلاحات المالية والإدارية والقضائية وفي تحسين الخدمات الحكومية الأساسية المقدمة للمواطنين خاصة في المناطق النائية مع التركيز على قطاعات الصحة والمياه والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وتنمية المحافظات ومحاربة الفقر والبطالة بمنهجية قائمة على مبدأ تعزيز الإنتاجية.

المطلب الأول

أهداف برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي ومحاوره الرئيسية

جاءت أهداف برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي كما ورد في وزارة التخطيط والتعاون الدولي: [1]

- تحسين ظروف معيشة المواطنين من خلال إحداث تأثير مباشر على مستوى الخدمات الحكومية الأساسية المقدمة لهم وخاصة التعليم والصحة والموارد المائية وتنمية المحافظات.
- الإسراع في تنفيذ الإصلاحات التي تم الحصول على إجماع وطني عليها (الإصلاحات المالية والإدارية والتشريعية والقضائية).
- تعزيز دور القطاع الخاص ومن خلال تعزيز مشاركته في عمليات التخاصية والاستثمار في المشاريع التنموية والتطويرية الكبرى.

(1) وزارة التخطيط والتعاون الدولي الأردنية.

- إعطاء سلطات أكبر للحكومات المحلية والبلديات للتخطيط لمشاريع بنية تحتية اجتماعية وتنفيذها والسعي لتوفير التمويل من المجتمعات المحلية.
- تبني آليات جديدة لصنع القرار تتسم بالسرعة والدقة والشفافية والفاعلية.
- المحافظة على الاستقرار النقدي والمالي.

أما بالنسبة للمحاور الرئيسية لعمل برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي فقد قسمت إلى عدة محاور وهي:[1]

أولا: محور الاستثمار الرأسمالي العام

ويندرج تحت هذا المحور المحاور الفرعية التالية:

1. محور تنمية الموارد البشرية (التعليم العام والتعليم العالي والتدريب المهني والتقني والأنشطة الثقافية وأنشطة الرعاية الشبابية المختلفة).
2. محور الخدمات الحكومية الأساسية (الرعاية الصحية، الموارد المائية، خدمات البنية التحتية).
3. محور تنمية المحافظات ومحاربة الفقر(برنامج تعزيز الإنتاجية الاقتصادية والاجتماعية، التنمية الاجتماعية، الشؤون البلدية وتنمية المحافظات).
4. الإطار المؤسسي والتنظيمي والرقابي والسياسات (العدل، الصناعة والتجارة، السياحة، البيئة).

ثانياً: محور الاستثمار الخاص

ويركز هذا المحور على ضرورة الإسراع في تنفيذ عمليات التخاصية والمشاريع التنموية

---

[1] المرجع المشار إليه أنفاً.

والتطويرية الكبرى من أجل استقطاب الاستثمارات الضرورية التي تعتبر المتطلب الرئيسي لتحقيق التنمية الشاملة.

ثالثاً: محور البيئة التنظيمية والتشريعية والرقابية الداعمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة بما في ذلك إصلاح المناخ التشريعي والمؤسسي والرقابي والتنظيمي وتطوير القطاعات الاقتصادية الواعدة .

رابعاً: مأسسة اتخاذ القرار للبرامج والسياسات الوطنية ليكون تنفيذها وفق خطة زمنية مدروسة.

لذلك من الضرورة أن يرافق تنفيذ هذه المحاور إعادة النظر في آلية اتخاذ القرار الحكومي.

المطلب الثاني

آلية اختيار مشاريع برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي وعلاقته بالموازنة العامة

يتم تحديد الأولويات التنموية واعتماد المشاريع في إطار برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي وفق الآلية التالية: (1)

1. تقوم وزارة التخطيط والتعاون الدولي بالتنسيق مع الوزارات والمؤسسات الحكومية لتحديد احتياجاتها التنموية من المشاريع الرأسمالية ذات الأولوية المقترح تمويلها من برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي.

2. يتم ترتيب المشاريع حسب أولويتها وفق نموذج خاص للأولويات تم تطويره لهذه الغاية بالاعتماد على المعايير التالية:

- معدلات الفقر في المحافظات.

---

(1) وزارة التخطيط والتعاون الدولي الأردنية.

- معدلات البطالة في المحافظات.
- الميزة النسبية للمحافظات.
- كلفة المشروع.
- الفترة الزمنية للمشروع.
- نسبة الكلف الرأسمالية إلى إجمالي كلفة المشروع.
- نسبة مدخلات المشروع المحلية إلى إجمالي المدخلات.
- النفقات الجارية المستقبلية التي ستترتب على المشروع.
- قدرة الوزارات والمؤسسات على التنفيذ.
- جاهزية المشروع للتنفيذ.

3. ترسل قائمة بالمشاريع التي تعتبر ذات أولوية من وزارة التخطيط والتعاون الدولي إلى مجلس الوزراء لإقرارها.

4. يتم إدراج المشاريع التي تمت موافقة مجلس الوزراء عليها في قانون الموازنة العامة، لذا فان برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي هو جزء أساسي من الموازنة العامة للدولة، ينطبق علية كل القوانين واللوائح الإدارية والمالية المعمول بها، مما يوفر قدر كبير من المسؤولية والشفافية.

5. يتم إيداع كافة الأموال المتوفرة لتمويل مشاريع البرنامج في حساب خاص لدى البنك المركزي تشرف عليه وتديره وزارة المالية.

أما علاقة برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي بالموازنة العامة

يشكل برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي جزءاً رئيسياً من قانون الموازنة العامة، حيث يتم إدراج مشاريع البرنامج سنويا ضمن قانون الموازنة العامة للدولة وتطبق على مخصصات البرنامج كافة القوانين واللوائح المالية المعمول بها وذلك استناداً لما يلي:

المادة (5) من قانون الموازنة العامة لعام 2002 والذي تم إقراره من مجلس الأمة في تموز 2003، والتي تنص على:

أ) يخصص جزء من عوائد التخاصية المتأتية من عام 2002 بقرار من مجلس الوزراء لتغطية نفقات برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي.

ب) تخصص إيرادات برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي المتأتية من المنح والمساعدات الإضافية المخصصة لتغطية النفقات المبينة في البرنامج نفسه.

ج) لا يجوز الإنفاق من هذه الإيرادات إلا بالقدر الذي يتحقق منها.

المادة رقم (4) من قانون الموازنة العامة لعام 2003 والذي تم إقراره من مجلس الأمة في آب 2003، وتنص على أن تخصص المنح المالية الإضافية المنتظرة لتغطية نفقات برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي بقرار من مجلس الوزراء بالقدر الذي يتحقق منها.

المادة رقم (10) الفقرة (ز) من قانون الموازنة العامة لعام 2004 والذي تم إقراره من قبل مجلس النواب خلال شهر آذار من عام 2004 والتي تنص على أنه يطبق على مخصصات برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي المتاح أو المنتظر تمويلها أحكام مواد قانون الموازنة العامة.

وفي عام 2005 تم إدراج مشاريع برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي ضمن النفقات الرأسمالية للوزارات والمؤسسات العامة في قانون الموازنة العامة لعام 2005، وبذلك ينطبق على مخصصات البرنامج القوانين المالية التي تحكم المخصصات الرأسمالية الأخرى.

وهناك ثوابت رئيسية تتعلق ببرنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي من الثوابت الرئيسية التي تم الالتزام بها منذ البدء بتنفيذ برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي ما يلي:

أ- عدم البدء بتنفيذ أي مشروع إلا بعد توفير التمويل اللازم له، ومصدر التمويل الأساسي في برنامج التحول كما هو معروف هو من المنح والمساعدات الخارجية الإضافية ويتم البدء بتنفيذ المشاريع بالقدر الذي يتوفر من هذه المنح والمساعدات، باستثناء عام 2002 إذ تم استخدام مبلغ (40) مليون دينار فقط من عوائد التخاصية.

ب- يتم تنفيذ مشاريع برنامج التحول الاقتصادي من قبل الوزارات والمؤسسات المعنية، أما الإنفاق فيتم من خلال وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة، حيث يعتبر برنامج التحول جزءاً لا يتجزأ من قانون الموازنة العامة، وتسري على مشاريع البرنامج كافة القوانين واللوائح المالية التي تحكم أي مشروع أخر ضمن الموازنة العامة.

المطلب الثالث

الوضع التمويلي لبرنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي وابرز إنجازاته

إن أي برنامج تنموي تقوم به الدولة بحاجة إلى تمويل حتى يتمكن من انجاز أهدافه، وهذا التمويل يتأتى من مصادر متعددة فعلى سبيل المثال اقتطاع جزء من موازنة الدولة في كل عام لصالح هذا البرنامج أو من خلال المنح والمساعدات الدولية التي تخصص من الدول المختلفة لهذا البرنامج.

وتتركز مصادر تمويل برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي من خلال عوائد التخاصية الذي تبنته الحكومة الأردنية منذ عام 1996 حيث تم تخصيص عدد من المشاريع والمؤسسات الحكومية لصالح القطاع الخاص وتخصيص ما مجموعه (40 مليون دينار اردني) لصالح برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي عند بدء البرنامج في عام 2002، وكذلك المنح

المقدمة للملكة الأردنية الهاشمية من الدول الغربية والأجنبية والتي تتعدد مصادرها فمنها منح تم توقيع اتفاقياتها عن طريق وزارة التخطيط والتعاون الدولي منها ما تم التعاقد عليه عن طريق وزارة المالية وقد بلغ إجمالي المنح المقدمة لصالح البرنامج (73.162 مليون) عند انطلاق البرنامج في عام 2002، وفي عام 2003 بلغ إجمالي المنح المقدمة (250.877 مليون دينار) أما في عام 2004 فقد انخفضت قيمة المنح المقدمة لصالح البرنامج إلى (159.298 مليون دينار) نظراً لتوقف منحة القمح الأمريكي المقدمة من الولايات المتحدة الأمريكية ومنحة القمح اليابانية المرحلة السابعة، أما في عام 2005 فقد انخفضت المنح المقدمة بسبب توقف جميع المنح باستثناء منحة الوكالة الأمريكية لإنماء الدولي حيث بلغ إجمالي هذه المنحة (56.000 مليون دينار).

جدول(6)

مصادر تمويل برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي 2002 – 2005 بالمليون دينار [1]

مصدر التمويل	2002	2003	2004	2005	المجموع
أولاً: منح تم توقيع اتفاقياتها من خلال وزارة التخطيط والتعاون الدولي وهي:	**63.722**	**103.653**	**144.174**	**56.000**	**367.549**
1. منح وكالة الولايات المتحدة الأمريكية للإنماء الدولي (USAID)	63.722	66.906	133.234	**56.000**	319.862
2. منحة القمح الأمريكية	---	15.244	---	---	15.244
3. منحة القمح اليابانية / المرحلة السابعة	---	9.551	---	---	9.551
4. منحة القمح اليابانية / المرحلة الثامنة	---	11.952	10.940	---	22.892
ثانياً: منح تم الاتفاق عليها من خلال وزارة المالية (المملكة العربية السعودية، الإمارات العربية المتحدة، الكويت)	**9.440**	**147.224**	**15.124**	---	**171.788**
ثالثاً: عوائد التخاصية	**40.000**	---	---	---	**40.000**
المجموع	**113.162**	**250.877**	**159.298**	**56.000**	**579.337**

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

[1] التقرير الصادر من وزارة التخطيط والتعاون الدولي حول برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي.

حيث ان الدول النامية تتسم بمحدودية الموارد وضيق حجم بعض أسواقها وان معظم اقتصادياتها تعتمد المركزية في التخطيط الإنمائي أو المختلط، ولم تستند في خططها التنموية للخبرات المحلية وإنما إلى خبرات دولية بعيدة عن واقعها الوطني، نظرا لغياب القاعدة المعلوماتية الكاملة والمتطورة الوطنية، ومع أنها حققت بعض النجاحات في التخطيط التنموي خاصة في جانب سلع الاستهلاك، إلا أنها فشلت في جانب السلع الوسيطة والرأسمالية.

وحيث ان دور القطاع العام كان مهيمنا بشكل كبير ودور القطاع الخاص كان هامشياً، وكذلك ان دور القطاع العام كبير في تمويل الموازنة العامة، بالإضافة لتضارب مهام القطاع العام جعله يقوم بإنشاء مشاريع حكومية لا تخضع لمعايير علمية واقتصادية أدت إلى الشك في جدوى هذه المشاريع الاقتصادية الحكومية مع غياب القطاع الخاص عنها، جعلها اكبر بكثير من حيث تكاليفها مقارنة مع مثيلاتها من المشاريع في الدول المتقدمة[1].

وفي الأردن تنامت أهمية التخاصية كعنصر من سياسات الإصلاح الاقتصادي وإعادة الهيكلة الاقتصادية كمطلب من متطلبات الصندوق والبنك الدوليين، للتحول إلى اقتصاد السوق وإعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص، وتقليص دور القطاع العام، وتصفية الوحدات التي تتعرض للخسائر، ونقل ملكيتها للقطاع الخاص، وتقليص الأعباء المالية التي تترتب على الدولة وزيادة الإنتاجية في مؤسسات القطاع العام بعد تحويلها للقطاع الخاص، واستدراج رؤوس الأموال الأجنبية وجلبها[2].

---

[1] نبيل مرزوق ، " الخصخصة وأبعادها الاقتصادية والاجتماعية " ، ط 1 ، دار الفكر ، دمشق ، 1999 ، ص . ص (110 – 111) .

[2] عمر الوديان ، " التخاصية "، مؤسسة المناطق الحرة الأردنية ، نشرة دورية ربعية – العدد 6 ، أيلول 2000.

لقد وجدت الدول النامية على وجه العموم ومنها الأردن نفسها تحت ضغط المديونية الخارجية في الثمانينات، بالإضافة لمتطلبات المؤسسات الدولية المالية من خلال التصحيح الاقتصادي والمطالبة بتحرير الأسواق والانفتاح والاندماج في الأسواق العالمية، بعد انهيار الاتحاد السوفيتي السابق كمنهج اقتصادي والتحول إلى اقتصاديات السوق وانحسار دور القطاع العام كمرحلة بدأت أوجها منذ عقد الثمانينات لسيادة أفكار المدرسة النقودية بقيادة "فريد مان" وتوسيع مساحة القطاع الخاص من خلال سياسة التخاصية، التي ظهرت . أولاً . في بريطانيا ، وقد ترافق ذلك مع تطور مبادئ (الجات) منذ عام 1986 بداية جولة أوروغواي ولغاية ولادة منظمة التجارة العالمية في عام 1995 [1].

أولاً : مفهوم التخاصية والعوامل التي ساعدت عليها

من أجل تبيان تبني الأردن عملية التخاصية ، يجد الباحث من الضروري تحديد مفهوم للتخاصية وبشكل موجز كالآتي : لقد أختلف الباحثون في تحديد مفهوم التخاصية ، فقد عرفها بعضهم أنها " عملية تغير وإعادة الملكية العامة إلى الأفراد "، ويرى آخرون أنها " تمثل العودة للعمل باليات اقتصاد السوق وتحجيم دور الدولة من خلال تقليل مساحة القطاع العام "[2].

وهناك جملة من العوامل التي ساعدت على تبني التخاصية من أهمها [3]:

---

[1] الأمانة العامة لاتحاد الغرف الصناعية والتجارية والزراعية العربية ، دراسات اقتصادية ، " الآثار الاجتماعية لسياسات الإصلاح الاقتصادي والخصخصة في البلاد العربية " ، مقدمة الى الدورة رقم (34) لمؤتمر غرف التجارة والصناعة والزراعة للبلاد العربية ، 1997 ، ص . ص (293 – 308) .

[2] محمد رياض الابرش ، " الخصخصة : أفاقها وأبعادها " ، ط 1 ، دار الفكر ، دمشق ، 1999، ص – ص (32 – 60) .

[3] محمد رياض الابرش ، المصدر السابق، نفس الصفحات.

أ . عوامل سياسية

1 . إن معظم الدول النامية في مراحل مبكرة من استقلالها قد طبقت الوصفة الاشتراكية في تنميتها الاقتصادية، ومن ثم أدت الوصفة لظهور أثار سلبية نلخصها في الآتي:

- تعرض منشأة القطاع العام إلى الخسائر والتدهور في الإنتاجية .
- هروب رؤوس الأموال إلى الخارج بسبب عدم استقرار الأوضاع والرقابة على الأموال.
- انخفاض الرغبة في العمل بالقطاع العام كون أجوره الحقيقية وحوافزه منخفضة مع ظهور التضخم وبقاء الأجور النقدية على حالها .

2 . نجاح مرحلي لدول النمور الأربعة : (كوريا الجنوبية / تايوان / سنغافورة / هونغ كونغ) ودول الفهود السبعة :(ماليزيا / اندونيسيا / الفلبين / الهند / باكستان / الصين / بروناي) . وذلك في تحقيق تلك الدول لقطاع صناعي قادر على المنافسة الدولية، وكما أحدثت تغيير هيكلي في اقتصادياتها مع إعطاء دور مهم للقطاع الخاص .

3 . أتباع برنامج يعطي دورا متميزا عن ذي قبل في أحدى أقطاب الاقتصاد المخطط مركزيا " البروستريكا " لغرباتشوف ، منذ منتصف الثمانينات في الاتحاد السوفيتي سابقا.

ب . عوامل إدارية وتنظيمية

تتمثل في البيروقراطية وانتشار الفساد الإداري وانعدام الكفاءة في القطاع العام .

ج . عوامل اقتصادية

التدخل الحكومي وتعطيل آلية السوق نجم عنه الآثار السلبية الآتية :

1 . حصول اختلال في البنية الاقتصادية (اختلال هيكلي بين القطاعات الاقتصادية في مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي) .

2 . عجز في ميزان المدفوعات .

3 . عجز في الموازنة العامة .

4 . تدهور قيمة العملة الوطنية وتفاوت في الدخول .

5 . خسائر في المشروعات الإنتاجية الاستثمارية الحكومية .

مما دفع بالدول النامية ومنها الأردن إلى السعي وراء المؤسسات الدولية المالية والمؤسسات التجارية الدولية، من خلال برامج الإصلاح الاقتصادي، واللجوء الى الاستثمارات الأجنبية المباشرة وغير المباشرة ، وإعطاء دور كبير للقطاع الخاص نتيجة لما سبق من انحرافات .

ومن الطرق المتعارف عليها في عملية التخاصية

عقد الإدارة و عقود التأجير و الامتياز و البيع المباشر و بيع الأسهم وطرحها للاكتتاب في الأسواق المالية و البيع للعاملين بالمؤسسة نفسها و التصفية والشريك الاستراتيجي[1] .

ثانياً : أهم التشريعات الخاصة للتخاصية

لقد أقرت الحكومة إستراتيجية للتخاصية منذ عام 1996 في أطار البرامج التصحيحية ، لكن لا بد من التأكيد أن عملية التخاصية اكتسبت زخما واضحا منذ عام 1998 ومن خلال أجراء تعديل لأهم التشريعات الاقتصادية منها: -

أ – إصدار قانون الأوراق المالية لعام 1997 يقوم على أساس أنشاء هيئة الأوراق المالية التابع لمجلس الوزراء، ومن ثم أنشاء سوق للأوراق المالية (البورصة) تابع للقطاع الخاص، والغاية منه تحسين الكفاءة التشغيلية لمواكبة ومسايرة متطلبات التخاصية لتتماشى مع مفهوم العولمة الاقتصادية عن طريق تحرير الأسواق المالية كاستحقاق للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية .

---

[1] للمزيد من التفاصيل أنظر :

Suntia kikeri . and Others, “privatization : Lessons from Market Economies”

- The Would Bank Reaserch Observer , Vol .q , No .2 , 1994 p . p (240 – 272)

ب – تعديل قانون تشجيع الاستثمار، ويعالج فض النزاعات ذات الطابع الدولي في مجال الاستثمار الأجنبي من خلال إعطاء فرص متكافئة للاستثمار بين المستثمر المحلي والأجنبي، وهذا يتفق مع بنود منظمة التجارة العالمية في نظام فض المنازعات ، حيث أعطى للمستثمر الأجنبي حق التملك بنسبة (100 %) وبذلك يصبح مثله مثل المستثمر الأردني .

ج – تعديل قانون الشركات، وتم إدخال بنود جديدة وتعديل بنود سابقة من شأنها تبسيط إجراءات تسجيل الشركات والحصول على رأس المال اللازم للتوسع .

د – تعديل قانون الجمارك ، من شأنه تسهيل إجراءات التخليص الجمركي على السلع المستوردة وسلع الترانزيت ، وبذلك يتوافق مع متطلبات منظمة التجارة العالمية .

هـ – قانون المنافسة (منع الاحتكار)، وذلك لتحسين المنافسة في الأسواق المحلية، وتقليص الممارسات الاحتكارية بغية تحسين نوعية البضائع وتخفيض الأسعار وزيادة القيمة المضافة.

و – قانون حماية الإنتاج الوطني، الغرض منه حماية المنتجات المحلية من المنافسة الدولية التي تضر بالاقتصاد الوطني، ويتماشى هذا القانون مع مبادئ منظمة التجارة العالمية في منع سياسة الاغراق .

ز – قوانين حماية الملكية الفكرية ، وذلك لحماية حقوق الملكية الفكرية التي تشرف عليها ((المنظمة الدولية لحماية حقوق الملكية الفكرية)) من خلال منظمة التجارة العالمية (W .T. O.) ، بحيث يصبح التعامل مع حقوق الاختراع والابتكار والعلامات التجارية أكثر انسجاما مع متطلبات المنظمات الدولية المتخصصة في هذا المجال.

ومن الجدير بالذكر أنه في الآونة الأخيرة من عقد التسعينات من القرن العشرين قد أنشأت مديرية حماية الملكية الفكرية ضمن وزارة الصناعة والتجارة الأردنية[1] .

ح – البيان الحكومي في آذار (1998) الذي يتضمن أعادة توزيع الأدوار بين القطاعين الخاص والعام وفقا لمشروع ((قانون التخاصية)) ، واعتماد نهج اقتصادي يتمثل في تعزيز دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي ليشمل مشاريع القطاع العام التي تقتضي طبيعة أدارتها على أسس تجارية (المادة : 3) [2] .

ثالثاً : أهم المواقع التي تم العمل على تخاصيتها في الأردن

أ. المؤسسة العامة للمواصلات السلكية واللاسلكية : تم اعتمادها كشركة مساهمة تعمل على أسس تجارية ، عملا بالقانون رقم 29 / لسنة 1971 وتعديلاته ، وتم تحويل (40%) من حصة الحكومة الى الشريك (الاستراتيجي) أو تجمع (فرانس تيليكوم) والبنك العربي في عام 2000 ، وجرى في العام نفسه تشغيل الرخصة الثانية للهواتف الخلوية (موبايلكوم) في منتصف شهر أيلول 2000 من قبل شركة الاتصالات الأردنية ، كما تم ترخيص (23) شركة جديدة تقدم الخدمات الهاتفية العمومية والأخرى ، وتم أيجاد أكثر من (5000) فرصة عمل مباشرة وغير مباشرة [3].

ب . وزارة التموين : كذلك تم تخاصيتها وبتاريخ 10 / 9 / 2000 صدرت الموافقة من مجلس الوزراء للسير بإجراءات أعادة هيكلة وتخاصية مشروعات وزارة التموين سابقا ، ولذلك تم تأسيس شركة برأسمال (3) مليون دينار أردني لتضم هذه الشركة كلا من المطحنة والصوامع

---

[1] وزارة الصناعة والتجارة . مديرية المعلومات والحاسوب ، 2001 .

[2] محمد أبو حمور ، " انعكاسات عضوية منظمة التجارة العالمية وتطبيق التخاصية على التنمية الاقتصادية في الأردن "، مركز دراسات الشرق الأوسط ، عمان ، 2001 ، ص 63 .

[3] محمد أبو حمور ، المصدر السابق ، ص 96 .

والمستودعات العادية والمبردة . وتهدف إلى رفع كفاءة الأداء للمشروعات وتطوير القيمة المضافة ، وتخفيف العبء عن الخزينة [1].

ج . مؤسسة النقل العام : وستحول إلى هيئة تنظيم قطاع النقل للركاب ، وسوف تنقل أكثر من (100) ألف راكب يوميا مقارنة بالمؤسسة العامة سابقا التي لم يزيد نقلها عن (65) ألف راكب، وبهذا سوف يتم التخلص من قصور المؤسسة المالي والخسائر المتتالية لها[2].

د . المؤسسة الاردنية للاستثمار : وتمثل أحدى أهم المواقع للتخاصية في الأردن ، وقد تم اختيار المؤسسة نظرا لتدني معدل العائد إلى رأس المال وخصوصا للفترة 1989 . 1999 ، ويشكل ذلك دليلا قويا لتوجه الحكومة نحو التخاصية ، إضافة إلى تجنب الحكومة منافسة القطاع الخاص الذي يعمل بنشاط مشابه تماما ، ولقد اختيرت طريقة البيع وطريقة اكتتاب الأسهم في أسلوب التخاصية عندما بدأت المؤسسة في تخاصية ما تملكه من أسهم محفظتها إلى القطاع الخاص[3].

هـ . سلطة المياه : وتمثل أحدى أهم المواقع للتخاصية في الأردن لدورها الحيوي ، وقد اختيرت التخاصية للأسباب الآتية :

1 – أنها تعاني من مشكلات مالية تتطلب أعادة هيكلة .

---

(1) Sen Gupta ,((Private Sector Development Specialist)) , Jordan s privatization program , World Bank , privatization News No . 8 , Jan , 2000 , p . 14 .

(2)Sen Gupte , op. cit , Same page

(3)Sen Gupta , Op , cit , p . 15 .

2 – منع الاحتكار من خلال القيام بدور حكومي في بيع المياه تاركة للقطاع الخاص الاحتفاظ بمحطات التشغيل واستخراج المياه ، وقد أتبعت الحكومة طريقة تخاصية سلطة المياه أسلوب عقود التأجير[1].

وتم تأجيرها إلى شركة (ليما) وتقوم الأخيرة بتدريب الكوادر الأردنية ونقل التكنولوجيا والمهارات إلى قطاع المياه ، كما تم الحصول على قرض مناسب مقداره (55) مليون دولار لتنفيذ العديد من المشاريع الرأسمالية في هذا القطاع الحيوي ، ولوحظ كذلك سرعة الاستجابة لشكاوى تسرب المياه والإصلاح كما تحسنت بشكل ملموس خدمات الصيانة في هذا القطاع[2].

و . شركة مصانع الاسمنت الأردنية : تم بيع (33%) من أجمالي أسهم الشركة لشريك استراتيجي (شركة لافارج الفرنسية) بسعر (3.6) دينار أردني للسهم الواحد مقارنة مع يوم إتمام الصفقة عند وقف التداول بالأسهم في سوق عمان المالي إذ كان سعر السهم الواحد (1.8) دينار أردني[3] . وتشير الإحصاءات المتوفرة عن الشركة إلى زيادة صادراتها بنسبة (12%) عن السنة السابقة لسنة 2001 ، وارتفاع صافي الارباح بنسبة (50%) عن السنة السابقة أيضا ، إضافة إلى تحسن في مؤشرات كفاءة الأداء التشغيلي للشركة إذ ارتفع صافي المبيعات بنسبة (12 %) عن السنة السابقة . كما تشير الإحصاءات أيضا إلى توقعات انخفاض كلف الإنتاج بنسبة تصل إلى ما يقارب (20 %) سنويا ، كما تم ترصيد (102) مليون دولار من حساب الشركة إلى حساب البنك المركزي وارتفاع رأس مال السوق المالي بما قيمته (72) مليون دينار أردني[4]

---

[1]سلطة المياه . التقرير السنوي . للسنوات 1997 و 1999

[2]محمد أبو حمور ، مصدر سبق ذكره، ص. 94 .

[3] Sen Gupta , OP ,cit , p. 15

[4]محمد أبو حمور ، مصدر سبق ذكره، ص.ص (94 - 96) .

ز. تحويل سلطة الكهرباء الوطنية إلى شركة الكهرباء الوطنية، من خلال بيع جزء من ملكيتها إلى القطاع الخاص، وفصل أنشطتها (التوليد و النقل والتوزيع) لشركات مستقلة، مع بقاء نشاطي النقل والتحكم الكهربائي مملوكا للحكومة.

ح . كما تم التعاقد لخصخصة عدد كبير من الفنادق والمرافق السياحية المملوكة لوزارة السياحة والآثار[1].

ط. تصفية شركة الإنتاج التلفازي الأردني وبيعها للقطاع الخاص[2].

ي . تصفية مصنع الزجاج في معان وبيعه للقطاع الخاص[3].

ك . تخاصية الملكية الأردنية، من خلال بيع ورشة الصيانة والخدمات ووحدة التمويل الى القطاع الخاص[4] .

ل . تخاصية سكة حديد العقبة للقطاع الخاص[5] .

رابعاً : أهم إنجازات التخاصية على صعيد الأيدي العاملة والاستثمار في الأردن

لقد حقق برنامج التخاصية الأردنية عدة إنجازات أهمها[6].

---

(1) فهد الفانك ، ((التخاصية والشريك الاستراتيجي)) أخبار التخاصية ، العدد (8) كانون الثاني ، 2000 ص – ص (15 – 17) .

(2) المصدر السابق ، نفس الصفحات .

(3) المصدر السابق ، نفس الصفحات .

(4) محمد أبو حمور ، مصدر سبق ذكره ، ص. ص (90 – 97) .

(5) المصدر السابق ، نفس الصفحات .

(6) المصدر السابق ، ص (99–105) .

أ . التخلص من الأيدي العاملة الفائضة ، ويتم ذلك بالنسبة للمشاريع والمؤسسات والشركات التي سيتم تخاصيتها وإعادة توزيعها بشكل يضمن زيادة الإنتاجية وذلك من خلال تدريبها وتأهيلها ورفع كفاءتها وإيجاد فرص عمل للعمالة الفائضة في مرحلة لاحقة في مشروعات ذات صلة بالمشاريع السابقة ، وشمل ذلك موظفي سكك الحديد والملكية الأردنية وتم تحويلها إلى مراكز تشغيل ذات صلة وبشروط أفضل .

ب . فتح فرص للمنافسة وكسر احتكار القطاع العام من خلال ضخ استثمارات جديدة واستخدام الموارد بكفاءة وفاعلية مما يزيد في عرض الخدمات والإنتاج بأقل الأسعار، وهذا ما تم فعلا من خلال المشروعات التي تم تخاصيتها .

ج . تحريك الادخارات المحلية وتنشيط الاستثمارات المحلية ، إذ تم استثمار (12) مليون دينار في شراء باصات حديثة للنقل مثلا ، وتم تأسيس (22) شركة جديدة في قطاع الاتصالات ، وتوسيع حجم الاستثمار في قطاع السياحة والفندقة من خلال شراء حصص الحكومة فيها والتوسع بالاستثمار وخصوصا في مجال النقل السياحي .

د . تخفيض نسبي للمديونية المحلية والخارجية من خلال تسديد جزء كبير من المشروعات الحكومية للقطاع الخاص ، وعلى سبيل المثال ، شملت الملكية الأردنية وغيرها من المشروعات . أي التسديد عن طريق أصول ثابتة .

هـ . أصبحت المشروعات العامة بعد تخاصيتها رافدا للموازنة العامة بعد أن كانت عبئا عليها من خلال قيام المستثمرين بدفع الضرائب والرسوم الجمركية ، إضافة للتخفيف عن كاهل الموازنة العامة من خلال النفقات (الإنفاق) على المشروعات المتعثرة والخاسرة .

و . تقليص الهدر بالموارد من خلال رفع كفاءة الأداء للعمالة ورفع مستوى الإنتاجية مقارنة مع بيروقراطية القطاع العام.

أما المنح أو المساعدات الخارجية التي تلقتها المملكة الأردنية الهاشمية لتمويل البرنامج فقد كانت عبارة عن اتفاقيات موقعة من قبل وزارة التخطيط والتعاون الدولي الأردنية والحكومة الأمريكية واليابانية، واتفاقيات فيما بين وزارة المالية وعدد من الدول الخليجية.

ويعتبر اصطلاح المساعدات أو المنح الخارجية اصطلاح عام وواسع، وهو يأخذ أشكال مختلفة ومتعددة، ويمكنه أن يشمل مساعدات توجه للأغراض العسكرية أو الثقافية، كما يمكنها أن تكون إما بشكل نقدي كما هو الحال في الهبات المالية والقروض التنموية (كما هو الحال بالاتفاقيات التي تم توقيعها ضمن إطار وزارة المالية)، أو بشكل عيني كتقديم السلع والخدمات مقابل شروط أيسر للحصول عليها بالصيغة التجارية الاعتيادية. [1]

وتعرف المساعدات بأنها الانتقال الرسمي لرؤوس الأموال والبضائع والخدمات إلى الدول النامية التي لا تستطيع الحصول عليها بالوسائل التجارية الاعتيادية، وتعد المساعدات أداة من أدوات السياسة الخارجية للدول المانحة وقوة مؤثرة في العلاقات الدولية الدبلوماسية، ومن خلالها يمكن التأثير على القرارات السياسية للدول المتلقية لهذه المساعدات. [2]

حيث بلغت إجمالي الموارد المالية المتاحة لمشاريع برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي منذ إطلاق البرنامج عام 2002 وحتى تاريخه ما مقداره (579.337) مليون دينار، كما بلغ إجمالي الإنفاق على مشاريع برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي منذ عام 2002 وحتى تاريخ 2005/7/31 حوالي (456.970) مليون دينار وبنسبة إنفاق بلغت حوالي (79%).

---

[1] ثروت سلامة العمرو، المساعدات الأمريكية والتحول الديمقراطي في الأردن 1985-1995، ورقة عمل في ندوة التحول الديمقراطي في المنطقة العربية خلال التسعينات، جامعة آل البيت، 30/11-1999/12/1، ص 5.

[2] المرجع المشار إليه آنفاً، ص 5.

ومن جانب مخصصات المحاور فقد كان نصيب محور تنمية الموارد البشرية (24.2%) من إجمالي مخصصات البرنامج حيث كان لقطاع التربية والتعليم العالي النصيب الأكبر من هذه النسبة التي وصلت إلى 17%في حين توزعت النسبة الباقية 7.2%على قطاعات الثقافة والشباب والعمل والتدريب المهني. كما حضي محور الخدمات الحكومية على نسبة 41.4% من إجمالي المخصصات كان نصيب الأشغال العامة والإسكان 19.5%وسلطة المياه 12.5% وتوزع الباقي على قطاعات الصحة والاتصالات والطاقة والنقل .

أما محور تنمية المحافظات ومكافحة الفقر فقد كان نصيبه من مخصصات برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي حوالي 29.4% منها 16.8% لبرنامج تعزيز الإنتاجية ومساكن الفقراء.

وبالنظر إلى الجدول نلاحظ توزيع مخصصات البرنامج على المحافظات والأقاليم حيث حظي إقليم الجنوب بنسبة 21.4% من إجمالي مخصصات البرنامج يليه إقليم الوسط بنسبة 40.3% منها 19.8% في محافظة العاصمة وأخيراً إقليم الشمال بنسبة 16.5%، في حين تم تم تخصيص ما نسبته 21.7% ليتم إنفاقها على المستوى الوطني.

جدول (7)

توزيع مخصصات برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي حسب المحافظات والأقاليم

(مليون دينار) 2002-2005

الإقليم	المحافظة	الإنفاق الفعلي2002	الإنفاق الفعلي2003	الإنفاق الفعلي2004	المرصود 2005	المجموع-2002 2005	النسبة الإجمالي(%)	نصيب الفرد دينار
الوسط	العاصمة	14.823	41.714	40.626	17.470	114.633	%19.8	79
	الزرقاء	3.798	11.236	12.051	7.654	34.739	%6	68
	البلقاء	4.726	27.169	29.397	10.936	72.228	% 12.5	225
	مادبا	1.010	4.860	3.749	2.527	12.146	% 2.1	115
المجموع		**24.357**	**84.979**	**85.823**	**38.587**	**233.746**	**% 40.4**	

الإقليم	المحافظة	الإنفاق الفعلي2002	الإنفاق الفعلي2003	الإنفاق الفعلي2004	المرصود 2005	المجموع-2002 2005	النسبة الإجمالي(%)	نصيب الفرد دينار
الشمال	إربد	4.910	17.169	20.096	8.459	50.634	% 8.7	**78**
	المفرق	2.993	9.945	7.999	2.489	23.426	% 4	**121**
	جرش	1.042	3.673	3.954	4.442	13.111	% 2.3	**82**
	عجلون	1.151	3.164	2.503	1.818	8.636	% 1.5	**92**
المجموع		**10.096**	**33.951**	**34.552**	**17.208**	**95.807**	**%16.5**	
الجنوب	الكرك	9.745	12.774	10.436	5.616	38.571	%6.7	210
	معان	2.821	10.401	5.184	5.096	23.502	%4.1	105
	الطفيلة	0.757	2.797	2.185	1.787	7.526	%1.3	359
	العقبة	6.482	13.128	20.081	14.597	54.288	%9.4	482
المجموع		**19.805**	**39.1**	**37.886**	**27.096**	**123.887**	**%21.4**	
المستوى الوطني		**3.237**	**21.064**	**23.594**	**78.003**	**125.898**	**%21.7**	**108**
المجموع الكلي		**57.495**	**179.094**	**181.855**	**160.894**	**579.338**	**%100**	

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي، برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي والواقع والتطلعات أيار2005.

أما بالنسبة لنصيب الفرد من مخصصات برنامج التحول فقد بلغ 108 دينار على مستوى المملكة، ومن بين مناطق المملكة المختلفة كان أعلى مستوى لنصيب الفرد من مخصصات التحول في محافظة العقبة، والطفيلة، والبلقاء، حيث بلغت على التوالي 482 دينار، 359 دينار، 225 دينار، مما يعكس وضعها الاجتماعي والاقتصادي المتردي وكبر حجم الاستثمارات الحكومية المطلوبة في مجال تطوير خدمات البنية التحتية وتحسين مستوى الخدمات الحكومية، في حين كان أدنى مستوى لنصيب الفرد من مخصصات البرنامج خو في محافظة الزرقاء، اربد، عمان وجرش حيث بلغ على التوالي (68 ، 78 ، 79 ، 82).

جدول (8)

توزيع مخصصات ونفقات برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي للفترة 2002-2005 حسب المحاور والقطاعات مليون دينار[1]

المحور/القطاع	مجموع المرصود	مجموع الإنفاق	نسبة الإنفاق (%)
محور تنمية الموارد البشرية	**140.38**	**22114.9**	**%82**
وزارة التربية والتعليم	61.871	45.914	%74
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	37.097	31.526	%85
وزارة الثقافة	2	0.500	%25
وزارة العمل ومؤسسة التدريب المهني	31.853	29.423	%92
المجلس الأعلى للشباب	7.559	97.55	%100
محور الخدمات الحكومية الأساسية	**239.958**	**196.381**	**%82**
وزارة الصحة	15.75	9.939	%63
الخدمات الطبية الملكية	2	2	%100
سلطة المياه	72.558	65.989	91%
وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	22.700	4.151	%18
وزارة الأشغال العامة والإسكان	112.75	103.36	%92
وزارة الداخلية / الدفاع المدني	3	02.95	%98
وزارة الطاقة والثروة المعدنية/ هيئة الطاقة النووية	000.9	0.431	%48
وزارة النقل / سلطة الطيران المدني	0010.3	7.561	%73
محور تنمية المحافظات ومكافحة الفقر	**169.809**	**407125.**	**%74**
وزارة التنمية الاجتماعية	0056.8	56.615	%100
وزارة الزراعة	07.41	3.227	%44
وزارة الشؤون البلدية	3.424	2.816	%82
وزارة التخطيط / برنامج تعزيز الإنتاجية ومشاريع إسكانية للفقراء	97.345	0059.8	%61
وزارة السياحة والآثار	02.93	2.653	%91
وزارة البيئة	001.9	0.296	%16
محور الإطار المؤسسي والرقابي والتنظيمي	**29.19**	**20.260**	**%69**
وزارة العدل	3.19	1.442	%45
وزارة الصناعة والتجارة	6	03.15	%53
منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة	20	15.668	%78
المجموع	**579.337**	**709456.**	**%79**

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

[1] وزارة التخطيط والتعاون الدولي الأردنية.

أبرز إنجازات البرنامج: [1]

قطاع التعليم العام

1. حوسبة 500 مدرسة أساسية، الأمر الذي أدى إلى انخفاض نسبة عدد الطلبة لكل جهاز حاسوب إلى (1:15).
2. ربط المدارس الكترونياً، حيث بلغت عدد المدارس الموصولة بشبكة الانترنت حوالي 2010 مدرسة، وتم ربط 50% من المدارس المحوسبة على منظومة التعلم الالكتروني.
3. تدريب أكثر من (30) ألف معلم على الرخصة الدولية لقيادة الحاسوب، وتدريب (15) ألف مشرف ومعلم على أساليب تدريس المباحث، وحوالي (15) ألف معلم ومشرف على مهارات توظيف تكنولوجيا المعلومات في التدريس.
4. تم الانتهاء من تنفيذ ما يزيد عن (376) إضافة صفية تستوعب أكثر من (11730) طالب وطالبة، وإنشاء ستة أبنية مدرسية جديدة تخدم حوالي (1200) طالب وطالبة، وإنشاء (3) مديريات للتربية والتعليم.
5. تم إنشاء وتجهيز حوالي (187) روضه أطفال، تحتوي على (203) شعبة صفية يدرس فيها حوالي (4387) طفل، ويعمل فيها (203) معلمة.
6. المساهمة في مشروع تطوير التعليم نحو الاقتصاد المعرفي الذي يهدف إلى إضافة (800) غرفة صفية وإنشاء (160) مدرسة تتسع لـ (200) طالب بحلول عام 2008، وإعادة تأهيل (350) مدرسة تتسع إلى (245) ألف طالب، وإنشاء (650) مختبر

[1] وزارة التخطيط والتعاون الدولي الأردنية.

كمبيوتر تتسع إلى (469) ألف طالب، وإنشاء (350) مختبر علوم يتسع إلى (252) ألف طالب، وإنشاء (140) روضة أطفال من اجل رفع نسبة الالتحاق العام لتصل إلى (51%) عام 2008، وزيادة عدد المدارس المحوسبة لتصل إلى (3000) مدرسة في نهاية عام 2008، وتدريب المعلمين على رخصة استخدام الحاسوب ليصل العدد إلى (50) ألف عام 2008. وزيادة نسبة المعلمين المدربين على استخدام أساليب التدريس الحديثة ليصل إلى (80%) في نهاية عام 2008.

قطاع التعليم العالي

1. دعم الحوسبة في الجامعات الحكومية من خلال إنشاء وتجهيز المختبرات العلمية بكلفة حوالي (15) مليون دينار
2. العمل على ربط الجامعات الرسمية الثمانية و(23) كلية مجتمع و(75) مركز معرفة بشبكة اتصالات تعليمية باستخدام شبكة الألياف الضوئية حيث تم تأسيس شركة غير ربحية للجامعات لهذه الغاية
3. تقديم الدعم النقدي للجامعات لمساعدتها على تسديد التزاماتها المالية الضرورية وبقيمة (6) مليون دينار
4. البدء بإنشاء معهد للتعليم المهني والتقني (مراكز التميز) بكلفة (3.5) مليون دينار.
5. إنشاء مبنى المسارع النووي لأغراض البحث العلمي (السنكترون) التابع لجامعة البلقاء التطبيقية
6. تعديل قانون الجامعات الخاصة من أجل السماح بتأسيس جامعات جديدة وتخصصات حديثة محددة.

7. تعديل قانون التعليم العالي والبحث العلمي وزيادة نسبة مشاركة القطاع الخاص في رسم سياسات التعليم العالي ووضع آليات تنفيذها.

قطاع العمل والتدريب المهني

1. البدء بإنشاء (11) مركز تدريب مهني في مختلف مناطق المملكة بطاقة استيعابية تزيد عن (3350) متدرب.
2. تطوير وتحديث التجهيزات لمراكز التدريب المهني التابعة لمؤسسة التدريب المهني لرفع كفاءة العمل وإكساب المتدربين المهارات اللازمة.
3. استحداث وتعزيز مختبرات الحاسوب في مراكز التدريب المهني في مختلف المناطق.
4. البدء بإنشاء معهد تدريب المدربين لرفع كفاءة العاملين في مجال التدريب المهني والتقني.
5. تدريب حوالي (10000) متدرب ومتدربة من خلال مشروع التدريب الوطني.
6. تنفيذ مشروع التدريب على صناعة الملابس، حيث تم تدريب وتشغيل (2595) من العمال الأردنيين وتدريب (41) مدرب أردني في هذا المجال
7. تنفيذ مشروع العمل الوطني، حيث تم توفير ما يزيد عن (1300) فرصة عمل منها (700) فرصة عمل لأبناء المحافظات النائية
8. تأسيس المجلس الأعلى للتعليم والتدريب المهني وإصدار قانون خاص به.
9. تطوير معهد السلامة العامة والصحة المهنية.
10. إصدار قانون تنظيم العمل المهني.
11. تعديل قانون العمل لمراعاة تنظيم سوق العمل وحماية العاملين ومواكبة التطورات العالمية والإقليمية.

قطاع الثقافة والرعاية الشبابية

1. في إطار برنامج التحول تم إلغاء وزارة الشباب وتشكيل المجلس الأعلى للشباب كمرجعية موحدة تعنى بدعم الشباب وتفعيل دورهم في الحياة العامة وصياغة المستقبل.
2. في إطار برنامج التحول تم فصل اللجنة الأولمبية عن المجلس الأعلى للشباب وإخراجها من حيز التدخل الحكومي لتتولى مسؤولية الحركة الرياضية.
3. تم البدء بإنشاء (16) مركزاً نموذجياً للشباب في مختلف محافظات المملكة، وسيتم الانتهاء منها خلال عام 2005 بكلفة إجمالية تزيد عن (3) ملايين دينار.
4. تنفيذ مشروع إنشاء ملعب لكل نادي حيث تم إنشاء (17) ملعباً لكرة القدم منجلاً بالعشب الصناعي.
5. إنشاء ملاعب مكشوفة في كل من مأدبا، معان، الكرك، الزرقاء، الشونة الجنوبية، الطوال الجنوبي والطفيلة.
6. إنشاء مضامير ألعاب القوى بأربعة مجمعات رياضية في كل من المفرق، السلط، الكرك، والعقبة.
7. إنارة المجمعات الرياضية في كل من السلط، الطفيلة، المفرق، الكرك، الشونة الجنوبية
8. توفير التمويل اللازم لإنشاء مركز ثقافي متكامل في محافظة معان لخدمة سكان المحافظة البالغ عددهم حوالي (100) ألف نسمة، حيث تفتقر المحافظة إلى وجود منشآت ثقافية حديثة.
9. تم البدء بإنشاء مركز الأميرة سلمى بنت عبد الله الثاني للطفولة في محافظة الزرقاء، بهدف تقديم خدمات الحماية والرعاية للأطفال في المحافظة البالغ عدد سكانها حوالي (775) ألف نسمة.

قطاع الرعاية الصحية

1. توفير 53 سيارة إسعاف وتوزيعها على المستشفيات الحكومية ومديريات الصحة في المملكة.
2. ضمن خطة إنشاء المراكز الصحية تم البدء بإنشاء 55 مركز صحي أولي جديد في مختلف محافظات المملكة.
3. ضمن خطة توسعة المراكز الصحية تم البدء بتوسعة 25 مركز صحي أولي في مختلف مناطق المملكة.
4. البدء بإنشاء (4) مراكز صحية فرعية ضمن مناطق غير مخدومة في محافظة الكرك.
5. إنشاء مختبر الغذاء ومبنى إدارة المؤسسة العامة للغذاء والدواء بكلفة حوالي (4) مليون دينار.
6. تزويد المستشفيات والمراكز الصحية بعيادات الأسنان وحاضنات الأطفال.
7. تزويد المتشفيات العسكرية التابعة للخدمات الطبية الملكية بالأجهزة والمعدات الطبية.
8. ضمن إطار برنامج التحول تم توسيع مظلة التأمين الصحي لتشمل الأطفال دون سن السادسة وذوي الدخل المتدني وسكان المناطق النائية ومتقاعدي الضمان المبكر وعمال المياومه.
9. في إطار برنامج التحول تم تحديث التشريعات التي تنظم عمل القطاع الصحي مثل (قانون الصحة العامة، قانون مزاولة مهنة الصيدلة، قانون لإجراء الدراسات الدوائية، التشريع المنظم لمؤسسة الغذاء والدواء، تشريع ينظم عمل المؤسسة الوطنية للرعاية الصحية الأولية).

قطاع المياه والصرف الصحي

1. الانتهاء من تنفيذ وتشغيل مشروع تحلية وجر مياه أبو الزيغان بطاقة (18) مليون متر مكعب سنويا حيث يعتبر المشروع من مشاريع مصادر المياه غير التقليدية المعتمد على تحلية المياه المالحة.
2. الانتهاء من تنفيذ وتشغيل مشروع جر مياه اللجون لتوفير (20) مليون متر مكعب سنويا لأغراض الشرب منها (15م م3) لمحافظة العاصمة و (5) مليون لمحافظة الكرك.
3. تنفيذ خطوط صرف صحي رئيسية وشبكات فرعية ووصلات منزلية في كافة مناطق المملكة بطول حوالي (150كم) ووصلات منزلية تقدر ب (2800) وصلة.
4. إيصال مياه الشرب إلى حوالي (15) منطقة وتجمع سكاني كانت تعاني من نقص المياه اللازمة للاستعمالات المنزلية يستفيد منها أكثر من (800) ألف مواطن.
5. شمول حوالي (26) منطقة وتجمع سكاني بشبكات حديثة للصرف الصحي يستفيد منها حوالي (1.5) مليون مواطن في المدن الرئيسية.
6. ضمن مشاريع حصاد المياه في مناطق البادية تم تنفيذ (5) سدود ترابية.
7. تنفيذ مشاريع تأهيل مكبات النفايات السائلة في الشمال (الإكيدر) وفي الجنوب (اللجون).
8. تأهيل شبكات المياه في عمان والمناطق الأخرى حيث انخفضت نسبة الفاقد من المياه من 52% في عام 2000 إلى 44% في عام 2004.
9. البدء بتنفيذ مشروع مياه الزارة /ماعين لمعالجة وتحلية 40 مليون متر مكعب من المياه سنويا.

قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات

1. البدء بتنفيذ مبادرة ربط الأردنيين الكترونياً (Connecting Jordanians) وإنشاء شبكة من الألياف الضوئية فائقة السرعة لربط حوالي (3500) مدارسة، و(8) جامعات حكومية، بالإضافة إلى كليات المجتمع في كافة أنحاء المملكة.
2. البدء بتنفيذ مبادرة الحكومة الإلكترونية حيث تم ربط عدد من الوزارات حتى الآن والعمل جاري على استكمال باقي الوزارات والمؤسسات الحكومية الأخرى.
3. تأسيس شركة غير ربحية تملكها الجامعات بهدف إنشاء وامتلاك وتشغيل شبكة اتصالات خاصة بتلك الجامعات لخدمة الحاجات التعليمية الخاصة بقطاع التعليم العالي والبحث العلمي.
4. في إطار برنامج التحول تم تعديل كل من قانون الاتصالات وقانون البريد وإصدار قانون التجارة الإلكترونية.
5. في إطار برنامج التحول تم تحويل البريد إلى شركة مساهمة عامة مملوكة بالكامل للحكومة.
6. في إطار برنامج التحول تم استكمال تخاصية شركة الاتصالات.

قطاع الإنشاءات

1. تنفيذ العديد من مشاريع الطرق الحيوية بهدف تطوير خدمات البنية التحتية الداعمة للاستثمار في المحافظات وبكلفة تجاوزت الـ (110) مليون دينار، مثل:

طريق تقاطع القدس/ السويمة/ الزارة بقيمة (13) مليون دينار.

طريق شارع الأردن بقيمة (10) مليون دينار.

طريق وادي اليتم/ العقبة بقيمة (9.5) مليون دينار.

طريق الكرك/ القطرانة بقيمة (9) مليون دينار.

طريق السلط الدائري بقيمة (8.550) مليون دينار.

طريق رأس النقب / العقبة بقيمة (4.5) مليون دينار.

2. صيانة الطرق الرئيسية والثانوية وتامين متطلبات السلامة المرورية على الطرق.
3. معالجة أوضاع عمال المياومة في وزارة الأشغال.
4. تدريب حوالي (600) مهندس ضمن مشروع تدريب المهندسين حديثي التخرج.
5. معالجة مناطق السكن العشوائي.
6. إنشاء الطرق الزراعية لخدمة صغار المزارعين وتحسين أوضاعهم.
7. تحديث الآليات الثقيلة للوزارة لتوفير الحد الأدنى المطلوب من الآليات في كل محافظة.

قطاعات الدفاع المدني والنقل والطاقة

1. إنشاء (7) مراكز للدفاع المدني في مختلف مناطق المملكة بقيمة حوالي مليون دينار
2. البدء بإنشاء أكاديمية متخصصة للتدريب في مجالات الدفاع المدني بقيمة تتجاوز (4) ملايين دينار.
3. إعادة تأهيل وإنارة المدرج الجنوبي لمطار الملكة علياء الدولي بقيمة حوالي (9) ملايين دينار
4. تجهيز قاعات المسافرين وتحديث الوحدات الصحية في المطارات الأردنية.
5. بناء وتعزيز القدرات المؤسسية لهيئة الطاقة النووية.
6. إنشاء العديد من محطات الرقابة والرصد الإشعاعي في المراكز والمعابر الحدودية.
7. إعادة هيكلة الملكية الأردنية وقطاع الطيران حيث تم:

8. خصخصة أكاديمية الطيران/الملكية الأردنية في كانون الثاني 2003 وبيعها إلى مستثمر محلي.

9. فصل نشاطات سلطة الطيران المدني إلى خمسة أنشطة بهدف تمكين السلطة من أداء دورها التنظيمي والرقابي بحيث يتولى القطاع الخاص تشغيل القطاع، حيث يجري العمل على بلورة إستراتيجية تخاصية كلية الملكة نور الفنية للطيران المدني وخصخصة المطارات.

10. تم تعديل قانون الكهرباء للمضي قدماً في تطوير قطاع الطاقة وخصخصة قطاع الكهرباء.

إستراتيجية تنمية المحافظات ومكافحة الفقر

1. الاستمرار في تنفيذ برنامج تعزيز الإنتاجية الاقتصادية والاجتماعية وتوفير تمويل بقيمة حوالي (95) مليون دينار لهذا البرنامج.

يهدف البرنامج إلى تحسين الفرص الاقتصادية والاستثمارية للفئات الفقيرة من خلال دعم وتمويل المشاريع الصغيرة، وتوفير البنية التحتية اللازمة لدعم الاستثمار وتعزيز القدرة التنافسية للمنتجات الوطنية بهدف إيجاد فرص العمل وتنمية المجتمعات المحلية

يعمل البرنامج بمبدأ توحيد الجهود ما بين الحكومة والقطاع الخاص والمنظمات الدولية والأهلية والعمل تحت مظلة واحدة جنباً إلى جنب مع المبادرات الوطنية المماثلة كحزمة متكاملة بهدف زيادة إنتاجية المواطنين وتحقيق أثار ايجابية مباشرة وملموسة على مستوى معيشة المواطنين في كافة محافظات المملكة مع التركيز على المناطق الأقل رعاية

2. توفير التمويل اللازم لاستكمال مشروع مساكن الأسر الفقيرة وبقيمة (2.5) مليون دينار حيث استفادة (434) أسرة من هذا المشروع.

قطاع التنمية الاجتماعية

1. شمول أكثر من (78) ألف أسرة ببرنامج الدخل التكميلي بكلفة بلغت (55) مليون دينار، ورفع سقف المعونة النقدية الشهرية المقدمة للأسرة الواحدة إلى (156) دينار.
2. إجراء مسح ميداني شامل للأسر المستفيدة من المعونة النقدية المتكررة المقدمة من صندوق المعونة الوطنية بهدف توجيه المعونة نحو الفئات المستحقة فعلاً من غير القادرين على العمل.
3. البدء بتنفيذ مشروع إعادة هيكلة صندوق المعونة الوطنية بهدف رفع القدرات المؤسسية للصندوق وتأهيل الكوادر البشرية العاملة فيه وبكلفة (500) ألف دينار.
4. تنفيذ حوالي (18) مشروع إنتاجي استفادة منه (18) جمعية بقيمة (237) ألف دينار، ودعم (23) صندوق ائتمان تتبع لمؤسسات المجتمع المدني المختلفة لزيادة قدرتها على تقديم القروض الإنتاجية للمجتمعات المحلية وبقيمة (382) ألف دينار، بالإضافة إلى تقديم قروض للأسر المنتجة استفادة منها (239) أسرة بقيمة (329) ألف دينار.

قطاع البلديات

1. بهدف تحسين أساليب جمع النفايات والتخلص منها في البلديات تم البدء بتنفيذ المرحلة الأولى من مشروع المحطات التحويلية لنقل النفايات حيث ستشمل هذه المرحلة إنشاء (12) محطة في مختلف المحافظات وبكلفة حوالي (3) ملايين دينار.
2. البدء بتنفيذ نظام المعلومات الجغرافي (GIS) الذي يهدف إلى تسهيل ودقة عملية الحصول على المعلومات والمخططات التنظيمية والخدمات الأخرى المتعلقة بعمل البلديات وبكلفة حوالي (350) ألف دينار.

3. في إطار برنامج التحول تم فصل وزارة الشؤون البلدية عن البيئة وإنشاء وزارة مستقلة للبيئة.

قطاع السياحة والآثار

1. تطوير البنية التحتية للقطاع السياحي من طرق سياحية ومتنزهات وترميم للمواقع الأثرية الأمر الذي انعكس في ارتفاع عدد السياح من 1.621 مليون سائح عام 2003 إلى 1.737 مليون سائح عام 2004، وارتفاع الدخل السياحي من 586 مليون دينار لعام 2003 إلى 611 مليون دينار عام 2004، ارتفع معدل الإقامة للمجموعات السياحية من 4.4 ليله عام 2003 إلى 5.5 ليلة عام 2004.
2. دعم هيئة تنشيط السياحة وتعزيز قدراتها المؤسسية في مجال ترويج الأردن سياحياً في الخارج من خلال تنظيم والمشاركة في المعارض وإصدار النشرات وغيرها.
3. تفعيل دور القطاع الخاص في مجال الاستثمار السياحي من خلال تنفيذ دراسة جدوى إدارة المواقع الأثرية من قبل القطاع الخاص وتهيئة البيئة التشريعية والبنية التحتية الهادفة لزيادة مشاركة القطاع الخاص

قطاع الزراعة

البدء بتنفيذ العديد من المشروعات الزراعية الهادفة إلى تطوير وإدارة الموارد الزراعية لخدمة صغار المزارعين في مختلف مناطق المملكة وعلى النحو التالي:

جدول (9)

المشاريع الهادفة إلى تطوير وإدارة الموارد الزراعية لخدمة صغار المزارعين

المشروع	المساحة المستهدفة (بالدونم)	عدد المزارعين المستفيدين	المبلغ المرصود (ألف دينار)
مشروع تطوير حوض نهر الزرقاء/ المرحلة التكميلية	8686	620	3273
مشروع تطوير المصادر الزراعية في لواء الشوبك/ معان	980	70	344
مشروع تطوير حوض وادي العرب/ اربد	1382	99	230
مشروع تطوير المصادر الزراعية في حوض الواله/ مادبا	7341	524	1100
مشروع تطوير حوض وادي شعيب/ البلقاء	1829	130	472
مشروع تطوير المصادر الزراعية في محافظة الطفيله	1626	116	423
مشروع إدارة المصادر الزراعية في الحوض السفلي لسد الملك طلال	1610	115	300
مشروع تطوير المصادر الزراعية في لواء الكورة/ اربد	1220	87	224
مشروع تطوير وادي حسبان/ العاصمة	1626	116	293
مشروع تطوير حوض سد الكفرين	1073	76	412

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

محور الإطار المؤسسي والتنظيمي والسياسات

1. في مجال إصلاح النظام القضائي تم البدء بإنشاء نظام متكامل للمعلوماتية للجهاز القضائي بقيمة حوالي (3) مليون دينار، حيث ستشمل المرحلة الأولى من هذا المشروع حوسبة وربط (73) محكمة تقع في (56) موقع موزعة على مختلف مناطق المملكة، الأمر الذي سينعكس في المستقبل على نسبة الفصل في القضايا وتسريع إجراءات التقاضي
2. في مجال البيئة تم العمل على بناء وتعزيز القدرات المؤسسية لوزارة البيئة بعد إنشاؤها مباشرة.

3. كذلك تم في قطاع البيئة المساهمة في إنشاء محطة معالجة المياه الصناعية العادمة في محافظة الزرقاء وبقيمة (1.4) مليون دينار، وهي محطة ستكون مملوكة لغرفة صناعة الزرقاء والمؤسسات الصناعية العاملة في المنطقة وستعمل على أسس تجارية.
4. تم توفير التمويل اللازم وبقيمة (5) مليون دينار للبدء بتنفيذ برنامج تحديث وتطوير المشاريع الصناعية (JUMP).
5. وفي مجال الاستثمار تم توفير التمويل اللازم لدعم القدرات المؤسسية لمؤسسة تشجيع الاستثمار.
6. بالنسبة لمنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة فقد تم توفير التمويل اللازم وبقيمة (20) مليون دينار لرأسمال شركة تطوير العقبة ADC وهي شركة تملكها الحكومة بالكامل وتم تفويض سلطة منطقة.

المبحث الثاني

مفهوم التنمية السياسية

بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية وجدت دول العالم كافة ضرورة وجود منهج للتخطيط المستقبلي لمواجهة متغيرات المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والسكانية، وبفعل الزخم الاقتصادي وسيطرة دول الغرب على الأسواق اكتسبت مسمى ""العالم الأول""، أما شرق أوربا فمع منهجيتها نحو التوجه المركزي لبناء الدولة الاشتراكية والتي تستطيع التحكم بالغايات المهمة للمجتمع فقد اكتسبت تسمية "" العالم الثاني""، أما باقي الدول فقد أطلق عليها ""العالم النامي"" أو ""العالم الثالث"" الذي يكون الوطن العربي محور دراستنا جزءاً منه.

وبمرور الزمن وجدت الدول في العالمين الأول والثاني نفسها في تقدم مستمر وتخصص معروف وإنتاج كبير فيما بدأت الرأسمالية بالنمو السريع وتجديد نفسها بعد أن أنجزت المهام

العلمية والفكرية والتقنية الرأسمالية حتى بلورت ما يُسمى الآن بـ(العولمة) تحت مسميات كثيرة منها الثورة العلمية، والعالم قرية صغيرة، وبناء منظومات عالمية في الاتصالات وغيرها، كذلك حدثت تحولات كبيرة في شرق أوربا، بينما بقيت دول العالم الثالث النامية تحت تأثير صعود العالم على أكتافها تحلم بالتنمية وهذه هي مشكلتنا الحقيقية، ليس بسبب المنظرين ولكن بسبب المنفذين والمتنفذين وهذا هو أيضاً سبب تقاطعنا مع العالم الأول.

إن مفكري العالم الثالث لعبوا دوراً مهما في التنبيه لما حولهم من مشكلات اقتصادية واجتماعية وأبرزوا في نصائحهم انعكاسات الآثار السلبية للتخلف وما يعنيه من الفشل من الاستفادة الكاملة من موارد بلدانهم بسبب مقاومة المؤسسات الاجتماعية، وبينوا في كثير من كتاباتهم المقارنة الحقيقية بينهم وبين الدول المتقدمة، كما بينوا طرق الخلاص من التخلف أو تخفيف آثاره الاقتصادية والاجتماعية، وفي الوقت نفسه بينوا ضرورة الاهتمام بالتنمية الاجتماعية قبل اهتمامهم بالتنمية الاقتصادية والسياسية.

لذا سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين سيخصص المطلب الأول للتعريف بالتنمية السياسية التي تعتبر جزء لا يتجزأ من التنمية الشاملة أما المطلب الثاني فتم تخصيصه لمناقشة علاقة برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي بالتنمية السياسية.

المطلب الأول

تعريف التنمية السياسية

إن مفهوم التنمية السياسية مفهوم حديث، بدأ استخدامه بعد الحرب العالمية الثانية، حيث تناول المفكرون ومراكز البحث دراسة ظاهرة التنمية السياسية في دول العالم الثالث، لما لاستقرار هذه الدول لأهمية خاصة لدى الدول الغربية، وقد ربطت هذه الكتابات بين عملية

التنمية السياسية في العالم الثالث وبين النموذج الغربي الرأسمالي، الذي يقوم اساساً على الليبرالية السياسية، ومفهوم الملكية الخاصة.

فمصطلح التنمية السياسية مثل أي مصطلح آخر، لا يوجد اتفاق تام بين الباحثين أو أصحاب الفكر السياسي حول تعريف التنمية السياسية، كما أن الكثير من التعريفات التي قدمت بهذا الصدد اتسمت بالتحيز الأيديولوجي، كما انطوى العديد منها على التحيز الحضاري، لذلك فإن هذه التعريفات افتقرت إلى أهم ركن من أركان العلم، إضافة لذلك فإن الكثير منها قدمت من باحثين ينتمون إلى دول متقدمة، وبالتالي فإن هذه التعريفات افتقرت إلى الإلمام بكافة جوانب وظواهر الواقع السياسي لبلدان العالم الثالث. [1]

فقد ربط الكتاب الاشتراكيون بين التنمية السياسية، ومفهوم التقدم وقضايا التحرر الاقتصادي والسياسي من الاستقلال الفردي والملكية الخاصة، ومبدأ التخصص الوظيفي بين السلطات، والقيمة السياسية العليا التي تسود هذا النظام هي الحرية السياسية. [2]

وينصب مفهوم التنمية السياسية على إحداث تغيرات في البنية الاجتماعية من خلال التحول في البنية الاقتصادية والثقافية، التي تعد مدخلاً ومؤشراً على التحول الحضاري المنشود للأمة، وذلك من خلال ما ينتجه التطور السياسي، إذن فلا بد للتنمية السياسية من أن تأخذ على عاتقها تجذير الديمقراطية في الثقافة السياسية والمجتمعية.

كما ينظر إلى عملية التنمية السياسية على أنها زيادة مقدرة المجتمع على بدء وإنشاء هياكل اجتماعية جديدة وتدعيم الثقافات ومعالجة أو حل المشاكل واستيعاب ملائمة المتغيرات المستمرة، والعمل بشكل هادف وخلاق لإنجاز أهداف اجتماعية جديدة. [1]

---

[1] احمد وهبان، التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص 105.

[2] عبد المنعم المشاط، التنمية السياسية في العالم الثالث، مؤسسة العين للإعلام، 1988، ص 49.

كما تعرف التنمية الشاملة بمفهومها السياسي و الاجتماعي والاقتصادي، بأنها: (كل متكامل، فالإطار الشامل المتوازن للتنمية هو السهم الأساسي للدولة الحديثة)، ومن هنا فإنه لا يمكن إحداث تنمية اقتصادية أو اجتماعية بعيداً عن التنمية الشاملة. [2]

ويمكن تعريف التنمية السياسية على أنها تلك العملية المستمرة ذات المراحل المحددة التي تهدف إلى تحقيق غاية معينة تتمثل في تطبيق النظام الديمقراطي الليبرالي.

ويذهب البعض إلى اعتبار أن التنمية السياسية هي: قيام الدولة الوطنية The Efferation of a Nation State التنمية وتتكون من إطار تنظيمي للحياة السياسية، وتعمل على تقديم الوظائف السياسية وفقاً للمستويات المتوقعة للدولة الوطنية. حيث يفترض هذا التعريف أن هناك أنماطاً متعددة من النظم السياسية من الناحية التاريخية، وأن كل الجماعات لديها أنماط سياسية خاصة بها.

ويراها آخرون بأنها: تعبئة الجماهير وتفاعلهم مع النظام القائم، وعدم وقوفهم موقف اللامبالاة، ويتسم بذلك درجة المشاركة الشعبية الموسعة. [3]

ومما تقدم، يمكن النظر إلى التنمية السياسية على أنها عملية سياسية متعددة الغايات تستهدف ترسيخ فكرة المواطنة، وتحقيق التكامل والإستقرار، داخل ربوع المجتمع، وزيادة معدلات مشاركة الجماهير في الحياة السياسية، وتدعيم قدرة الحكومة المركزية على تطبيق قوانينها، وسياستها على سائر أقاليم الدولة. ورفع كفاءة الحكومة فيما يتصل بتوزيع القيم والموارد

---

[1] محمد علي العويني، دور المثقفين في التنمية السياسية، دار الكتب، القاهرة، 1977، ص 95.

[2] سليمان نصيرات، التنمية السياسية جزء من التنمية الشاملة، جريدة الدستور، العدد 12973، تاريخ 2003/9/2.

[3] محمد علي العويني، الراديو والتنمية السياسية، عالم الكتب، القاهرة، 1988، ص110.

الاقتصادية المتاحة، فضلاً عن إضفاء الشرعية على السلطة بحيث تستند على أساس قانوني يعطيها الحق باعتلاء السلطة وممارستها وتداولها.

بسبب هذا الغموض، فإن مفهوم التنمية السياسية قد تُرك حقيقة مع بداية السبعينات من القرن العشرين حيث حل محله العديد من المفاهيم البديلة التي تحاول أن تكون وصفية بشكل أكبر، وتحليلية بشكل أعمق. وعلى ذلك، فإن التركيز يجب أن يكون منصباً على "قيمة المفهوم" وليس على تطوره الفكري والتاريخي.

المطلب الثاني

العلاقة بين برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي والتنمية السياسية

تعتبر التنمية عملية شاملة متعددة الجوانب متشعبة الأهداف، ولا بد من إدراكها باعتبارها ذات شق اقتصادي واجتماعي وسياسي في إطار منهجي تكاملي، لذلك كان الهدف الأساسي من برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي هو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بما يؤثر بطريقة مباشرة على الجانب السياسي، وجاء برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي بناءً على مشاورات شاملة لم تتوقف منذ تشكيل المجلس الاستشاري الاقتصادي من قبل الملك عبدالله الثاني، فقد أجرى المجلس مشاورات شاملة مع ممثلي القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني حول أولويات وقيود التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وقد توصلوا إلى أن أهم أهداف البرنامج هو تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية من خلال تحسين ظروف معيشة المواطنين من خلال إحداث تأثير مباشر على مستوى الخدمات الحكومية الأساسية المقدمة لهم وخاصة التعليم والصحة والموارد المائية وتنمية المحافظات، والإسراع في تنفيذ الإصلاحات التي تم الحصول على إجماع وطني عليها (الإصلاحات المالية والإدارية والتشريعية والقضائية)، وتعزيز دور القطاع الخاص ومن خلال تعزيز مشاركته في

عمليات التخاصية والاستثمار في المشاريع التنموية والتطويرية الكبرى وتبني آليات جديدة لصنع القرار تتسم بالسرعة والدقة والشفافية والفاعلية والمحافظة على الاستقرار النقدي والمالي لما لها اكبر الأثر على دفع عجلة التنمية السياسية.

وحيث أن التنمية عملية متعددة الجوانب تؤثر وتتأثر ببعضها البعض، وللوقوف على علاقة برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي بالتنمية السياسية فلا بد من بحث علاقة التنمية السياسية بجانبي التنمية الآخرين ألا وهما التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية اللذان يعتبران أهداف هذا البرنامج.

لقد أصبحت التنمية الاقتصادية مسألة اجتماعية وسياسية، تمثل مكاناً بارزاً في الأمور العالمية منذ عام 1945، وكذلك غدت دراسة التنمية الاقتصادية ومشاكلها تحتل اليوم مركز الصدارة في الفروع التي بحثها الفكر الاقتصادي العالمي.

وينظر إلى التنمية الاقتصادية على أنها أداة لتقدم المجتمع عن طريق استنباط أساليب إنتاجية أفضل ورفع مستويات الإنتاج من خلال إنماء المهارات والطاقات البشرية وخلق تنظيمات أفضل، فضلاً عن زيادة رأس المال المتراكم في المجتمع على مر الزمن، وعليه فإن الدول المتقدمة اقتصادياً هي تلك الدول التي حققت الكثير في هذا الاتجاه، بينما تلك الدول التي حققت تقدماً غير ملحوظ في هذا الطريق هي ما يطلق عليها بالدول المتخلفة اقتصادياً. [1]

والتنمية الاقتصادية لا تنطوي فقط على تغيرات اقتصادية معينة، بل تتضمن كذلك تغيرات هامة في المجالات الاجتماعية والهيكلية والتنظيمية، فالتنمية الاقتصادية تتضمن أيضاً زيادات في الدخل القومي الحقيقي والإنتاج القومي الحقيقي، وكذلك في نصيب الفرد منه وهذا

---

[1] محمد عجميه وآخرون، التنمية الاقتصادية مفهومها نظرياتها سياساتها، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 84.

التحسن في الدخل أو الإنتاج يساعد على زيادة الادخار مما يدعو إلى التراكم الرأسمالي والتقدم التكنولوجي في المجتمع، وتساعد هذه بدورها على دعم الإنتاج والدخل بالإضافة إلى هذه التغيرات، تشتمل التنمية الاقتصادية كذلك على تحسين كل من مهارة وكفاءة وقدرة العامل في الحصول على الدخل وتنظيم الإنتاج بطريقة أفضل وتطوير وسائل النقل والمواصلات وتقدم المؤسسات المالية وزيادة معدل التحضر في المجتمع وتحسين مستويات الصحة والتعليم وتوقعات الحياة وزيادة وقت الفراغ وتحسين التجهيزات المتاحة للاستجمام. [1]

وتعرف التنمية الاقتصادية بأنها الحالة التي يتم بمقتضاها الانتقال من حالة التخلف إلى حالة التقدم، وهذا الانتقال يقتضي إحداث العديد من التغيرات الجذرية والجوهرية في البنيان والهيكل الاقتصادي. [2]

كما تعرف التنمية الاقتصادية بأنها تمثل مقدار التوسع في إمكانيات الناتج المحلي الإجمالي، أو معدل النمو في المخرجات للفرد الواحد وهو يحدد معدل الارتفاع في مستوى معيشة أي بلد، ويقاس معدل التنمية بمقدار المخرجات بالنسبة للشخص الواحد خلال فترة زمنية تمتد لعشر سنوات أو عشرين سنة. [3]

من خلال ما تقدم نرى أن للتنمية الاقتصادية أهمية كبيرة في حياة الفرد الاجتماعية يمكن أن نلخص منها ما يلي:

1- زيادة الدخل الحقيقي وبالتالي تحسين معيشة المواطنين.

2- توفير فرص عمل للمواطنين.

---

(1) عطيه عجميه، التنمية الاقتصادية دراسات نظرية وتطبيقية، جامعة الإسكندرية، القاهرة، 2003، ص 22.

(2) حاتم سامي عفيفي، النظرية الاقتصادية، الدار المصرية اللبنانية، بيروت/لبنان، الطبعة الأولى، 1992، ص22.

(3) كامل بكري، التنمية الاقتصادية، الدار الجامعية، بيروت، 1988، ص 63.

3- توفير السلع والخدمات المطلوبة لإشباع حاجات المواطنين.

4- تحسين المستوى الصحي والتعليمي والثقافي للمجتمع.

5- تقليل الفوارق الاجتماعية والاقتصادية بين طبقات المجتمع.

6- تسديد ديون الدولة.

7- تحقيق الأمن القومي.

أما التنمية الاجتماعية تعتبر أيضاً من أكثر موضوعات العلوم الإنسانية أهمية في العصر الحديث، ذلك أنها الأساس لدفع المجتمعات إلى التقدم، ولهذا فالتنمية الاجتماعية ليست موضوعاً واحداً بوجه عام ولكنها ميدان كبير يتسع لكل العلوم المختلفة التي تساهم في تقدم الإنسان وخدمته. من هنا اتجهت الكثير من الحكومات إلى الاهتمام بتنمية المجتمعات المحلية كاهتمامها بالتنمية القومية لما بينهما من ترابط وتكامل، ومن مظاهر الاهتمام بالتنمية الاجتماعية المؤتمرات العديدة التي عقدتها هيئة الأمم المتحدة، وحلقات البحث المختلفة، لتحديد أبعاد مفهوم التنمية وأهدافها، ولعل أهم هذه الحلقات تلك التي عقدت في نيويورك عام 1963، بمشاركة العديد من الخبراء الدوليين فيها، ويعد التقرير الذي صدر عن هذه الحلقة من أهم الوثائق في هذا الميدان. [1]

لقد شارك الكثير من العلماء والخبراء في تعريف التنمية الاجتماعية، فقد عرفت بأنها الجهد لزيادة الفرص الاقتصادية وتحسين مستوى حياة الأفراد في المجتمع من خلال مساعدة مواطنيه على التعرف بمشاكلهم التي تحتاج إلى قرار وعمل الجماعة. [2]

---

(1) زكي وينس الفاروق، تنمية المجتمع في الدول النامية، مكتبة القاهرة الحديثة، 1992، ص26-27.

(2) Corroll Bottum, The Philosophy and Process of Community Development (USA Purdue), University Press, 1964, P 3-5.

كما تعرف بأنها هدف معنوي لعملية ديناميكية، تتجسد في إعداد وتوجيه الطاقات البشرية للمجتمع عن طريق تزويد الأفراد بقدر من الخدمات الاجتماعية العامة في التعليم والصحة والإسكان، وذلك لتحقيق الأهداف المجتمعية المنشودة. [1]

وقد عرفت من قبل الأمم المتحدة بأنها العملية التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين مع جهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية، ومساعدة هذه المجتمعات على الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في تقدمها. [2]

من خلال استعراض التعريفات السابقة نجد أنه من الصعوبة وضع تعريف يتضمن جميع جوانب التنمية نظراً لاختلاف الزاوية التي ينظر لها المفكرون الاجتماعيون في تحديد مفهومها، فالذي ينظر لها من منظور سياسي يراها تتمثل في توفير وسائل الاتصال المختلفة والتي تحل محل الجهد البشري، بحيث تؤدي في النهاية إلى التنوع في السلع والخدمات من حيث النوع والزمان والكم، وإن تناولها من منظور اقتصادي يرى أنها توفر حداً أدنى من مستوى المعيشة بين الأفراد، وتحقيق الرفاهية الاجتماعية من خلال اقتصاد قادر على النمو الذاتي، ومن يتناولها من منظور اجتماعي يرى أنه قادرة على تحقيق التوافق الاجتماعي لأفراد المجتمع. [3]

وقد حظيت التنمية بالأردن باهتمام كبير من خلال ما تحتويه مضامينها وعملياتها من مفاهيم النمو الاقتصادي وتنمية الموارد البشرية وتكوين رأس المال البشري والتنمية التعليمية والعلمية والصحة والتكنولوجيا والسياسة والثقافة، والواقع أن المفاهيم السابقة تمثل إما بعداً أحادياً

---

[1] هناء حافظ بدوي، التنمية الاجتماعية رؤية واقعية من منظور الخدمة الاجتماعية، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 78.

[2] عبد الهادي الجوهري وآخرون، دراسات في التنمية الاجتماعية، المكتب الجامع الحديث، الإسكندرية، 2002، ص55.

[3] غازي محمود عبد الهادي، البعد الاقتصادي للتنمية السياسية في الأردن (1989-2003)، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، الأردن، ص 71.

أو جزئياً أ وسيطاً أو مساعداً، إلى غير ذلك من الأبعاد التي يتميز بها مفهوم التنمية الاقتصادية والاجتماعية في شموله، تميزاً جامعاً مانعاً لإشكاليات التنمية وقضاياها.

وحين نتحدث عن بناء الإنسان أو التنمية البشرية في الأردن إنما نقصد الإنسان هدفاً وغاية نهائية وذلك في إطار إشباع حاجاته المادية واللامادية، وتوفير الظروف المجتمعية التي تحقق الاستمتاع بما يعرف باسم حقوق الإنسان أو إشباع الحاجات الإنسانية اللازمة الإنسانية الإنسان، والهدف من ذلك تجنب الفرد ويلات الفقر والمرض والجهل والتهميش الاجتماعي، وتمكينه من الاستمتاع بالأمن على حياته وحاضره ومستقبله، وتوفير فرص المشاركة ومجالاتها في مسيرة مجتمعه، تعبيراً وقراراً وتوجيهاً. [1]

كما وأن التنمية البشرية تتم من خلال وضع قضايا الإنسان في إطار أوسع وأرحب من الإطار الاقتصادي الذي ركز على تنمية الإنسان كمورد بشري في خدمة الاقتصاد والإنتاجية، وقد شاع تبرير الاهتمام بالمرد البشري من الناحية الصحية أو التعليمية أو السكنية لأن ذلك عامل هام في زيادة الإنتاجية، أضف إلى ذلك أن عطاء الإنسان وجهده ليس مجرد محصلة ميكانيكية آلية لما بني عليه، لكنه خليفة الله في أرضه، كائن فاعل وقابل للتجديد وقادر عليه، كذلك حريص على التطوير والإبداع.

كما وأن مضمون التنمية الاجتماعية والاقتصادية في الأردن يركز وبشكل كبير على اكتساب المعرفة باعتبارها أحد الأحقيات الإنسانية الأساسية التي يكون للبشر حق أصيل فيها لمجرد كونهم بشر، فالتنمية البشرية في جوهرها، هي نزوع دائم لترقية الحال الإنسانية للبشر، جماعات وأفراد من أوضاع تعد غير مقبولة في سياق حضاري معين إلى حالات أرقى من

---

[1] المرجع المشار إليه آنفاً، ص 153-154.

الوجود البشري، وهكذا فإن العصر الراهن وما فيه من تطور البشرية يجعل التنمية سبيل بلوغ الغايات الإنسانية الأخلاقية الأعلى الحرية والعدالة والكرامة الإنسانية. [1]

وبناء على كل ذلك، تزداد الحاجة إلى العمل بجد على تجاوز التخلف المعرفي إلى توظيف المعرفة بفاعلية خاصة في مجتمعات دول العالم الثالث والتي تتردى فيها التنمية البشرية كما في البلدان العربية، ومن ذلك فإن مخرجات التعليم ودورها في التنمية البشرية المستدامة أصبحت أهم القضايا وأكثرها إلحاحاً باعتبارها العملية الضرورية لتحريك وصقل وصياغة وتنمية القدرات والكفاءات البشرية في جوانبها العلمية والعملية والفنية والسلوكية، فهي وسيلة تحد الإنسان بمعارف أو معلومات أو مبادئ أو فلسفات تزيد من طاقته على العمل والإنتاج، فمخرجات التعليم هي المرحلة النهائية التي تزودنا بالطرق العلمية والأساليب المتطورة والمسالك المتبادلة فهي الأداة الأمثل كما وتعمل على إعادة وصقل القدرات العقلية والمهارات اليدوية، فهي إذن عملية ضخمة لإعادة وتشكيل الإنسان على نطاق واسع أكثر إيجابية.

وكذلك تهتم التنمية الاقتصادية والاجتماعية بتحقيق مبدأ إسهام الجميع والمشاركة للأفراد في التنمية الشاملة والتطلع إلى مستوى متقدم من المعرفة والتطبيق، بالإضافة إلى أنها تعطي أهمية خاصة للمرأة والشباب والطفولة وذوي الاحتياجات الخاصة، التي تمكنهم من خلالها توظيف إمكاناتهم الذاتية وإشباع حاجاتهم ومشاركتهم بفاعلية في نمو المجتمع وتهيئة الظروف المناسبة لهم للقيام بدور إيجابي في مجتمعهم لتطوره. [2]

وبالرغم من مرور المملكة الأردنية الهاشمية بحالة من عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي نتيجة الأوضاع السياسية الدولية والإقليمية، مثل انهيار الاتحاد السوفيتي وظهور

---

[1] المرجع المشار إليه آنفاً ، ص 154.

[2] المرجع المشار إليه آنفاً ، ص 155.

القطب الواحد المتمثل في الولايات المتحدة الأمريكية، وتداعيات أزمة الخليج والحرب على العراق أدت إلى ظهور حالات من عدم الاستقرار في المنطقة العربية بشكل عام وقد تأثر الأردن بهذه الأوضاع سلباً.

إن حالات عدم الاستقرار هذه لا تساعد خطط التنمية وتؤثر سلباً على المواطنين وتطلعاتهم وسلوكياتهم في مجال التنمية البشرية، إن الاستقرار السياسي هو أساس للتطور الاقتصادي والاجتماعي، لذلك فإنه من الضروري لضمان استمراريته وتطوير المجتمع المدني وتوطينه في الأردن لأنه أساس التنمية الشاملة.

وعلى الرغم من الظروف الصعبة التي مر بها الأردن، إلا أنه شهد بعض مظاهر التنمية السياسية تمثلت بظهور مجموعة من الأفكار التي تعكس حقيقة التنمية السياسية بمفهومها الصحيح، كان من أبرزها ظهور مفهوم المجتمع المدني ويتمثل بالمساواة بالفرص وعدم التمييز وعدالة التوزيع وبالتمتع بالأمن والاستقرار والسلم وسيادة القانون وبالعيش في حالة من الوئام والتماسك العائلي والاجتماعي، وبالاطلاع على المعلومات والأفكار وبحرية الاختيار والتصرف وبالمشاركة في صنع القرارات وتنفيذها.

المبحث الثالث

مؤشرات التنمية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية

يعتبر حقل التنمية السياسية من الحقول التي حظيت بدراسات عديدة ومتنوعة، خاصة بسبب ارتباطها بحالة التخلف وكيفية الخروج منها، وهي الحالة التي تعاني منها البلدان التي وقعت تحت السيطرة الاستعمارية الغربية. وبرز الاهتمام بصورة متزايدة في قضايا التنمية، في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، التي شهدت استقلال الكثير من الدول، وما طرحه الاستقلال من تحديات ومواجهة مشاكل بناء الدولة، والتنمية والتغيير، للتغلب على حالة الضعف والتشوه

في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. لذلك لرزت عملية التنمية السياسية في الأردن للدلالة على الخبرات الإستراتيجية التي حددتها النخبة السياسية في المجتمع الأردني، للوصول إلى الاستقرار السياسي والسلام الاجتماعي وقد اقتضت التنمية السياسية تطوير القواعد القانونية المنضمة لشؤون حياة أفراد المجتمع ، سواء من حيث العلاقة بين الحاكم والمحكوم، أو بين المؤسسات الرسمية في الدولة أو بين أفراد المجتمع أنفسهم . وأن هذه التنمية ضرورة حتمية ، وقد أتى الحديث عنها عبر لقاءات عدة ، وخطابات كثيرة للملك عبدالله الثاني منها حينما كلّف جلالته رئيس الوزراء فيصل الفايز عند تشكيل حكومته [1] والتي وردت فيها إشارات إلى موضوع التنمية في البلاد ومنها التنمية السياسية بقوله: "تفعيل طاقات المجتمع وإشراك الجميع في عملية التنمية وبخاصة الشباب والمرأة ، والتي يجب أن تتوفر لها كل الإمكانيات اللازمة ، والحقوق المستحقة من أجل مشاركتها الكاملة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية".

إن عبء النهوض بمشروع التنمية السياسية لا يقع على الحكومة وحدها بقدر ما هو بحاجة لروافد أخرى ، وذلك من خلال الأحزاب السياسية ، والمشاركة الشعبية ، ومؤسسات المجتمع المدني بكل أطيافها. لذلك سوف نتحدث هذه المؤشرات على التوالي من خلال تقسيم هذا المبحث إلى عدد من المطالب.

المطلب الأول

مؤشر التعددية السياسية

التعددية السياسية هي غاية في حد ذاتها لأنها تجسيم وتجسيد للحريات الأساسية التي هي حق للفرد والجماعة، ولكن التعددية السياسية هي أيضا وسيلة لتحقيق غايات أخرى في مقدمتها الوحدة الوطنية والتنمية الشاملة والمتوازنة والعدالة الاجتماعية وذلك من خلال

[1] من كتاب التكليف السامي لدولة فيصل الفايز، 22 تشرين أول 2003.

طاقات ومكان الأفراد والجماعات في كل قطر من الأقطار، كذلك فان تكريس التعددية السياسية يكون بالسعي والنضال لتحقيق الوحدة والتنمية والعدالة. [1]

ويقصد بالتعددية السياسية بأنها الحق في تكوين الأحزاب السياسية دون تدخل الدولة، وحق المواطنين في تكوين نقابات وجمعيات وأندية رياضية وجمعيات خيرية دون تدخل الدولة، حيث تقوم التعددية أساساً على المساواة واحترام القانون وإنجازه، فالسلطة ليست مطلقة وطابعها مؤسسي ويوجد إمكانية لتبادل السلطة. [2]

ورغم التباين الموجود في مفهوم التعددية السياسية إلا ان لها تعريف غالب هو وجود أحزاب سياسية مختلفة تمثل قوى اجتماعية واقتصادية وثقافية وسياسية متباينة وهي وجود أحزاب تتنافس فيما بينها لكسب الرأي العام تمهيداً للوصول إلى السلطة بقصد تحقيق ما تنادي به تلك الأحزاب من أهداف وبرامج وما تدعو إليه من قيم. [3]

إلا أن هذا التعريف قاصر على نوع محدد من التعددية فهذا التعريف يركز على الأحزاب السياسية فالتعددية اشمل وأوسع من ذلك فهي تشمل إلى جانب الأحزاب السياسية مشاركة المواطنين في الجمعيات والنوادي وغيرها من مؤسسات المجتمع المدني.

فالتعددية السياسية هي التي ترتبط ارتباطا وثيقا بالنضج السياسي لذلك ترتكز على النقاط التالية الاعتقاد الجازم بأن الاختلاف بين الناس شيء طبيعي وهو كذلك سنة من سنن الحياة وهو حق من الحقوق الأساسية المشروعة التي لا يستطيع احد ان ينكرها وبهذه الطريقة عندما يصل الأمر إلى هذه القناعة الذاتية يكون المجتمع قد وضع اللبنة الأساسية

---

[1] سعد الدين إبراهيم، تلخيص أعمال ندوة التعددية السياسية في الوطن العربي، منتدى الفكر العربي، 1989، الأردن، ص 352.

[2] علي الدين هلال، ندوة التعددية السياسية في الوطن العربي، منتدى الفكر العربي، 1989، الأردن، ص 76.

[3] محمد جمعة عشكراي، التعددية السياسية والتنمية الاقتصادية، http://www.farajat.net/ar/6748

الأولى للبدء في مداولة التعددية السياسية وهي غاية في الرقي السياسي والنضوج الفكري وهي بهذه الطريقة مثالية أكثر من ان تكون واقعية خاصة في مجتمعاتنا.

نتيجة للانفتاح السياسي ، والتحوّل الديمقراطي الذي شهدته الأردن عام 1989م ، أقر مجلسا الأعيان والنواب قانون الأحزاب السياسية رقم (32) لسنة 1992م ، واعتبر الأحزاب السياسية عند تأسيسها شخصية اعتبارية لا يجوز حلها إلا وفقاً للقانون ، وأعطى المواطنين الحق في الانتساب لهذه الأحزاب السياسية المرخصة. وقد استند قانون الأحزاب الجديد على المادة 16 من الدستور ، التي تنص على تأليف الجمعيات ، والأحزاب السياسية شريطة ألا تخالف أحكام الدستور.

حدد القانون جملة من الشروط على الأحزاب، وأوجب عليهم الالتزام بها وهي:

1.الالتزام بأحكام الدستور ، واحترام سيادة القانون.

2. الالتزام بالمحافظة على استقلال الوطن وأمنه ، وصون الوحدة الوطنية.

3. نبذ العنف ، وعدم التفرقة بين المواطنين.

4. عدم الارتباط التنظيمي والمالي بأي جهة غير أردنية.

5. منع أفراد القوات المسلحة ، وأجهزة الأمن العام ، والدفاع المدني ، والقضاة من الانخراط في صفوف الأحزاب.

6. عدم استخدام مؤسسات الدولة ، ومؤسسات التعليم للتنظيم الحزبي.

لذا جاء مشروع التنمية السياسية من أبرز بل أهم المشاريع الوطنية الإصلاحية التي أطلقها الملك عبدالله الثاني اعتماداً على أن التنمية السياسية قوة للأردن لأهمية مساهمة الأحزاب بالعمل السياسي ، وهناك من يضع محاور عدة للتنمية السياسية تشكل استقراراً سياسياً واقتصادياً واجتماعياً في البلاد ومنها: قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني ، وقانون الأحزاب السياسية ،

وقوانين المرأة وحقوقها ، ومشاركة الشباب في الحياة السياسية ، وقوانين الصحافة والإعلام ، والقضاء وتطويره.

وثمة عدد من التحديات والمعيقات التي تواجه التنمية السياسية في الأردن منها: النظرة السلبية للأحزاب نتيجة الموروث السياسي الطويل السلبي حيالها، ورفض الرأي الآخر والمشاركة، وانعدام التوازن في الحياة الحزبية الأردنية، وتمركز العمل السياسي في أوساط نخبوية سياسية واقتصادية، وعدم وجود إشراك كبير للمرأة والشباب في الحياة السياسية.

لذلك فقد كفل الدستور الأردني حرية الاجتماع والتعبير في حدود القانون. وينظم قانون الأحزاب السياسية لعام 1992، الذي حل محل قانون 1955، الإطار الذي تنشط ضمنه الأحزاب السياسية الأردنية الـ 33. وتتولى وزارة الداخلية الترخيص للأحزاب السياسية. وعلى هذه الأحزاب أن تعمل من خلال الوسائل المشروعة والسلمية، وأن تلتزم سيادة القانون ومبدأ التعددية السياسية، والمحافظة على الوحدة الوطنية، وعليها أيضا نبذ جميع أشكال العنف والتمييز وتجنب استخدام الدولة لأغراض حزبية، وأن تكون قيادتها معلنة ومصادر تمويلها معروفة. ويحمي القانون الأحزاب السياسية واتصالاتها ومراسلاتها من المداهمات وحملات التفتيش من دون إذن قضائي. ويسمح للأحزاب بإصدار مطبوعاتها وفقا لقانون الصحافة والمطبوعات. [1]

أما بالنسبة للنقابات المهنية هي من الظواهر التي عرفها المجتمع الغربي في القرن التاسع عشر، والتي جاءت للتعبير عن الحريات الفردية، فلقد ولدت النقابات المهنية للتنظيم الدائم والمستمر للطبقة العاملة، وهي كيان ديمقراطي يؤسسه العمال ويسيرونه للدفاع عن أنفسهم وتحسين مستوى معيشتهم وظروف عملهم بالمفاوضات. وكانت الإضرابات من وسائل التفاوض من اجل أجور أعلى وشروط عمل أفضل. فالنقابات منظمات طوعية ديمقراطية يكونها العمال

---

[1] المجتمع المدني: الأحزاب السياسية في الأردن .http://www.awapp.org/wmview

وينتمون إليها لتحقيق مصالحهم الجماعية وضرورية للقيام بأغراضها وتحقيق أهدافها على ان تكون مستقلة عن أصحاب الأعمال والأحزاب والحكومات والحركات السياسية كلها، وان لا تخضع إلا لإرادة أعضائها من خلال جمعياتها العمومية التي لها وحدها تحديد أهداف النقابات وقوانينها ولوائحها وسياستها وطريقة عملها واختيار قيادتها ومحاسبتهم.

وتعد النقابات المهنية إحدى الفئات الرئيسية من منظمات المجتمع المدني الأردني، حيث إنها تتألف من اثنتي عشرة نقابة وهي نقابات: المحامين والأطباء وأطباء الأسنان والأطباء البيطريين والممرضين والممرضات والصيادلة والمهندسين والمهندسين الزراعيين والصحفيين والجيولوجيين والمقاولين والفنانين. وهو القطاع الأوسع تأثيراً من بين سائر منظمات المجتمع المدني.

أما العوامل التي ساهمت في نشأة النقابات المهنية هي:

1- ضرورة التأطير القانوني لممارسة المهن مثل المحاماة أو الطب، سواء على المستوى العلمي والعملي وإيقاع العقوبات بالمخالفين لها، وذلك بسبب ان أفراد المجتمع آنذاك كانوا يفضلون الخبرة والإقدمية في هذه المهن.

2- اعتبار المهنيين في تلك الفترة بأنهم فئة اجتماعية نخبوية وذلك بسبب تحصيلهم العلمي والمكانة الاجتماعية المهمة لهذه المهن وندرتها في تلك الفترة.

3- استفادة أصحاب هذه المهن من التجارب النقابية التي شهدتها في الدول التي أتموا فيها تحصيلهم العلمي مثل مصر وسوريا ولبنان، مما دعاهم عند عودتهم إلى تكوين أطر تنظيمية أخذت شكل النقابات.

4- تغير الخارطة السياسية في عام 1957، والتي شهدت تعطيل الحياة الحزبية في الأردن، والذي أدى إلى تعزيز الدور السياسي للنقابات المهنية.

5- الخلفية السياسية التي يتمتع بها القادة النقابيون، حيث ان بعضهم كانوا زعماء لأحزاب سياسية.

وهناك بعض القواعد الضابطة لفهم التعددية السياسية:

- مشروعية تعدد الآراء والأفكار حيث أن المجتمعات لا تتكون من أفراد، أو أحزاب متطابقين ومتجانسين، ولكنها تتكون من مجموعة من العلاقات المختلفة في الدين والمذاهب والأفكار والتعليم والاتجاهات.
- التعددية السياسية تعني الإقرار بحق الجميع في التعبير عن الرأي، وتداول السلطة والاعتراف بذلك واحترامه وتقبل كل ما ينتج عن التنوع والتعدد، وأن الهوية الوطنية وما يلزمها من مدركات كالدين، والوحدة، والتعايش المشترك، ومصلحة الوطن هي القاعدة التي ينبغي أن تنطلق منها التعددية، فلا ينبغي مثلاً أن يتم محاولة النيل من هوية الشعب المصري المسلم ومحاولة النيل من دينه باسم التعددية أو القدح في مسلماته كالشريعة الإسلامية، ولكن ليطرح هذا الفصيل السياسي ما عنده، وليكن صندوق الانتخابات حكما بين الجماعات والأحزاب في إطار احترام متبادل بين الجميع، أو أن يتم المساس بالهوية العربية لمصر أو الدعوة إلى التدخل الأجنبي .
- التعايش السلمي الآمن والاحترام المتبادل بين أطراف المعادلة السياسة هو النتيجة الطبيعية لانتشار ثقافة التعددية السياسية والعمل على أساسها.
- التعددية السياسية تدعو إلى العمل على أساس القواسم المشتركة، والمصالح المتبادلة، والملفات المتفق عليها، وقبل ذلك وبعده مصلحة البلاد والشعوب، ونبذ الفرقة، ومحاربة الإستبداد والديكتاتورية والحكم الشمولي والآحاد. [1]

---

[1] امجد أبو العلا، يقظة فكر، http://feker.net/ar

المطلب الثاني

مؤشر الحريات العامة

إن الحريات العامة من المفاهيم الأساسية التي انتشرت بين الشعوب وازداد الحديث عنها وهنالك جدل كثير في فهمها وتفسيرها من حيث مضمونها وطبيعتها، فهي الوسيلة الرئيسية للتنمية والغاية النهائية لها.

وقد قامت الثورات الشعبية منذ فجر التاريخ لمقاومة العبودية والتسلط والبحث عن الحرية، وحرية الإنسان مفهوم متعدد الأبعاد، يتجاوز الأبعاد الأساسية كما يقيسها مقياس التنمية البشرية، فالتمتع بحياة طويلة وصحية واكتساب المعرفة هدفان عامان لكن للناس خيارات وأهداف أخرى، خاصة بأسلوب عيشها وطبيعة مجتمعهم، ومفهوم التنمية الإنسانية يشمل خيارات وأهداف أخرى وعمليات ونتائج يقيمها الناس حالياً، وهي تتراوح من الحرية السياسية والاقتصادية والاجتماعية من جهة والفرص التي تمكن الإنسان من أن يكون مبدعاً ومنتجاً ومستحقاً باحترام الذات وحقوق الإنسان المكفولة من جهة أخرى.

إن التنمية عموماً مرتبطة بحرية الإنسان، وتعزيز القدرات الإنسانية تعكس حرية الناس في تحقيق الأشياء المختلفة التي يرون أن لها قيمة، وبهذا المعنى، فإن التنمية الإنسانية هي الحرية، ولكن، هذه الحرية لا يمكن استعمالها إن لم تتوافر الفرص لممارستها، وتكفل هذه الفرص من خلال حقوق الإنسان التي تدعمها وتكفلها المؤسسات المحلية والدولية.

إن فكره الحرية من أكثر المفاهيم غموضا وإبهاما في الفقه السياسي لذلك ظهرت لها عدة مسميات وعدة مفاهيم للدلالة عليها فبعض الكتاب يستخدم مفهوم (الحقوق الأساسية للفرد) أو (الحريات الفردية الأساسية) أو(الحريات العامة)، كما إن الدساتير في العالم تستخدم مفاهيم مختلفة أيضا منها (الحقوق والواجبات الأساسية) ومفهوم (الحقوق والحريات وضماناتها) ومفهوم

(الحريات والحقوق والواجبات العامة) وتبعا لذلك نجد إن السياسيين أعطوا تعريفات لمفهوم الحرية.

فللحرية مفاهيم عدة، تختلف على حسب زاوية النظر التي ننظر منها لهذا المصطلح، والحرية مطلب أساسي للإنسان الذي يرغب في تقرير مصيره بنفسه، الحرية أصلها كلمة حر "بالضم" وهى نقيض العبد، والجمع أحرار وحرار، والحرة نقيض الأمة، والجمع حرائر، وحرره أي أعتقه. وأصل كلمة حرية في اللغة اللاتينية Libertas، ومعناها في اللغة الفرنسية Liberte، وفى اللغة الإنجليزية تعنى Liberty–Freedom، وتعنى جميعها حرية الإرادة –عتق– استقلال – شجاعة – سلامة نية – نزاهة – ملائمة– ألفة– تحرر من العبودية[1].

والحر من كل شيء اعتقه وخالصه، والحرية الخلوص، والحر من الناس أخيارهم وأفاضلهم، وحرية العرب: أشرافهم[2].

والحرية بمعنها القانوني هي: استطاعت الأشخاص ممارسة أنشطتهم دون إكراه، و لكن، بشرط الخضوع للقوانين المنظمة للمجتمع.

وقد اهتمت دول العالم بموضوع الحريات العامة فقد صدر في العاشر من كانون الأول 1948 «الإعلان العالمي لحقوق الإنسان» الذي صاغته لجنة حقوق الإنسان على مدى ثلاث سنوات ويقع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مقدمة وثلاثين مادة.

بعد المقدمة ينتقل الإعلان إلى تقسم الحقوق والحريات العامة إلى أربع فئات:

1 . الفئة الأولى وتتناول الحقوق الفردية والشخصية.

2 . الفئة الثانية وتتناول علاقات الفرد بالمجموع أو بالدولة.

---

[1] محيى محمد مسعد، حقوق الإنسان، دراسة تحليلية مقارنة، مركز الإسكندرية للكتاب، 2006.

[2] وزارة الأوقاف، المجلس الأعلى للشئون الإسلامية، الموسوعة الإسلامية العامة، جمهورية مصر العربية، القاهرة، ص536، 1422هـ/2001م.

3 . الفئة الثالثة وتشمل الحريات العامة والحقوق الأساسية.

4 . الفئة الرابعة وتشمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

ولقد اقتبس كثير من الدساتير الوطنية الصادرة بعد عام 1948 أحكامها العامة في تعداد حقوق المواطنين وتحديد مفاهيمها من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان من هذه الدساتير دستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادر عام 1952 الذي خصص مواد متعددة للحقوق والحريات العامة التي يتمتع بها الأفراد وسبل حمايتها.

ولم يقف دور الأمم المتحدة بإصدار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، بل تضمن تصميم الأمم المتحدة على إعداد ميثاق أو مواثيق تضم في جنباتها التزامات قانونية واضحة مع الدول ووسائل تنفيذ، أو نظام دولي من شأنه ضمان الاعتراف الفعلي بحقوق الإنسان واحترامها، وفي عام 1952 قررت الجمعية العامة أن يكون هناك ميثاقان أو عهدان أحدهما يعالج حقوق الإنسان السياسية والمدنية والآخر حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وسارعت لجنة حقوق الإنسان إلى العمل الجاد فأنهت عملها في العام 1954 ورفعت مشروعين للجمعية العامة.

وبعد اثني عشر عاماً من النقاش والجدل استقر الرأي الاجماعي للدول الأعضاء على الميثاقين في صيغتهما الأخيرة، وقد صدرا جنباً إلى جنب مع بروتوكول اختياري ملحق بالاتفاقية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية وذلك بقرار الجمعية العامة رقم 2106 (الدورة20) في ديسمبر 1966 وعرضت هذه المستندات الثلاث على الدول الأعضاء لتصديقها أو الانضمام إليها ودخلت حيز التنفيذ الفعلي فيما بين الدول المصدقة أو المنضمة عام 1976.

وتعهدت كل دولة صدقت على العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بحماية شعبها عن طريق القانون من المعاملة القاسية أو غير الإنسانية والمهينة. وتعترف بحق كل إنسان في

الحياة والحرية والأمن والحرمة والكرامة، كما أنها تحرم الرق وتكفل الحق في المحاكمة العادلة للجميع وتحمي الأشخاص من الاعتقال والإيقاف التعسفيين، كما يقر العهد المذكور بحرية الفكر والضمير والعقيدة الدينية وحرية الرأي والتعبير والحق في التجمع السلمي وبحرية المشاركة في الحياة السياسية والعامة. ونص كذلك على حرية الرضا في الزواج وعلى حماية الأطفال ويكفل المحافظة على التراث الثقافي والديني واللغوي للأقليات. والواقع أن الحقوق المبينة من هذا العهد مستوحاة في مجملها من الإعلان العالمي، لكن جاءت خلواً من النص على حق الملكية وحق اللجوء.

في حين تقر كل دولة صدقت على العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بمسؤوليتها عن العمل نحو ضمان شرط معيشة أفضل لشعبها، كما تقر بحق كل فرد في العمل والأجر العادل والضمان الاجتماعي وفي توفير مستويات معيشية مناسبة وفي التحرر من الفاقة، كما تقر بحق الفرد في الصحة والثقافة وتتعهد أيضاً ضمان حق كل فرد بتأليف النقابات والانضمام إليها. وقد جاءت الحقوق الواردة في هذا العهد أطول وأشمل من مثيلاتها في الإعلان العالمي، لكنها في الوقت نفسه جاءت أعم وأقل تحديداً مما جاء به الإعلان، ويتصدر العهدان مادة واحدة في معناها وميثاقها تقر الدول بموجبها بحق الشعوب في تقرير مصيرها.

إلى جانب هذه الوثائق الدستورية الدولية العامة تبنت الأمم المتحدة عدداً من الاتفاقيات والإعلانات ذات الصلة الوثيقة بالإنسان: أهمها

1 . الاتفاقية الدولية لإزالة التمييز العنصري وأشكاله كافة. وقد أقرتها الجمعية العامة في ديسمبر 1965 بقرارها 2106 (الدورة 21) .

2 . الإعلان الخاص بإزالة كل أشكال عدم التسامح والتمييز القائم على الدين أو المنفعة. وقد صدرت الجمعية العامة بتوافق الآراء في نوفمبر 1981.

3 . الاتفاقية الخاصة بإزالة كل أشكال التمييز ضد النساء، وقد أقرتها الجمعية العامة في ديسمبر 1979 ودخلت حيز النفاذ في سبتمبر 1981.

4 . الاتفاقية الخاصة بمكافحة التعذيب والمعاملة أو العقاب القاسي واللاإنساني أو المحّط من الكرامة وقد تبنتها الجمعية العامة بالتوافق في 10 ديسمبر 1984 .

5 . الاتفاقية الخاصة بحقوق الطفل وقد تبنتها الجمعية العامة في 20 نوفمبر 1989 .

6 . الإعلان الخاص بالحق في التنمية وقد أقرته الجمعية العامة في 4 ديسمبر 1986 بقرارها رقم 128 للدورة 44.

7 . الاتفاقية الخاصة بالسكان الأصليين والقبليين في البلدان المستقلة. وقد أقرته الجمعية العامة لمنظمة العمل الدولية في اجتماعها السنوي عام 1989 .

8 . الاتفاقية الخاصة بمركز اللاجئين وقد دخلت حيز النفاذ من 22 نيسان 1954 وكذلك الاتفاقية الخاصة بعديمي الجنسية .

9 . الإعلان الخاص باللجوء الإقليمي الذي أقرته الجمعية العامة في 1967/12/14 بموجب قرارها رقم 2312 (الدورة 22).

10 . الاتفاقية الخاصة بحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم وقد أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها 158 (الدورة 45) في 25 فبراير 1991 .

وقد تم تصنيف حقوق الإنسان (الحريات العامة) إلى ثلاثة أقسام رئيسية هي:

1- حقوق السلامة الشخصية التي تكفل حقوق السلامة الشخصية أمن الإنسان وحريته، فلكل مرء حق في الحياة والحرية وفي التمتع بالأمان على شخصه، كما لا يجوز استرقاق أحد أو تعذيبه أو اعتقاله تعسفاً.

2- الحريات المدنية التي تقر حرية التعبير عن المعتقدات بالأقوال والممارسة؛ فهي تكفل لكل شخص حرية الرأي والتعبير والوجدان والدين والتجمع. ومن الحريات المدنية الأخرى: حق الاقتراع في الانتخابات، وفي تقلد الوظائف العامة وفي التزوج وتأسيس أسرة.

3- الحقوق الاجتماعية والاقتصادية التي تنطوي على حصول الشخص على الحاجات الإنسانية الأساسية، وحقه في الرقي الاجتماعي، فلكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة خاصة على صعيد المأكل والمسكن والملبس والعناية الطبية والتعليم. كما تنطوي على حق الشخص في العمل وإنشاء النقابات والانضمام إليها.

المطلب الثالث

مؤشر المشاركة السياسية

يعد مفهوم المشاركة السياسية من المواضيع المهمة في المجتمعات كافة، ويفصح عن نفسه بشكل أكثر وضوحاً في المجتمعات ذات الطابع الديمقراطي المتحضر بسبب سعة انتشاره وفاعليته، كما أنه مهم وضروري للمجتمعات التي تعيش أزمة في المشاركة السياسية، لأن العملية التي يستطيع المواطن من خلالها التعبير عن إرادته والمطالبة بحقوقه، كما أنها ضرورية لمنع استبداد السلطة في هذه المجتمعات لو سلكت طريقها الصحيح وحققت أهدافها المنشودة.

فالمشاركة نقيض الانفراد والاحادية، وهنالك فرق بين العمل الفردي والعمل الجماعي من حيث نسبة الخطأ ودقة التنفيذ وسلامة التخطيط وتعدد البدائل، فقد تجاوز الزمن عهد الشخصية الكاريزمية الأحادية وبدأ عهد الجماعية والمؤسسية والمشاركة كل حسب طاقته وقدرته وتخصصه

وخصائصه، لأن من لم يشارك في صنع وتنفيذ القرار، لا يتحمل النتيجة المترتبة عليه، والمشاركة من الحقوق الأصيلة التي نصت عليها المواثيق الدولية والدساتير الوطنية. [1]

وتعرف المشاركة السياسية بأنها مشاركة أعداد كبيرة من الأفراد والجماعات في الحياة السياسية، ولا بد من وجود قنوات ووسائل يمكن للأفراد من خلالها التعبير في صناعة القرار والمشاركة فيه والإسهام في السياسة العامة فضلاً عن استعداد المواطنين للمشاركة التطوعية في أنشطة النظام السياسي.[2]

ويعرف صموئيل هنتجتون المشاركة السياسية بأنها النشاط الذي يقوم به مواطنون معينون بقصد التأثير على عملية صنع القرار الحكومي. [3]

كما تعرف بأنها حق المواطن في أن يراقب القرارات والسياسة العامة سواء بالتقويم أو الضبط عقب صدورها من جانب الحاكم. [4]

وتبرز الحاجة لانتهاج مبدأ المشاركة في العديد من دول العالم، بعد تعرضها للاخفاقات والصعوبات في مسيرة عملها السياسي والاقتصادي والاجتماعي، جراء سياسة الانفراد وغياب معاني الديمقراطية والحقوق والحريات، بحيث يصبح من الضروري إتباع هذا المبدأ للخروج من مستنقع الشمولية والبطش خاصة بعدما تقلصت طبيعة وسلطات الحكومة، وظهور ما يعرف بالفاعلين الجدد وتم الاعتراف بمنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص كأجزاء رئيسية للدولة.

---

[1] محمد الأمين عبد النبي، المشاركة الايجابية للشباب في المجتمع المدني وأثرها على التنمية المستدامة، 2012، http://www.tachbik.ma/article.aspx?article=b625fc40-9

[2] Lucian W. pye, Aspect of Political Development, Boston, 1966, p. 55.

[3] Samuel P. Huntington & John M. Nelson, No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries, Cambridge, Harvard University Press, 1976, p. 3.

[4] جلال عبد الله معوض، أزمة المشاركة السياسية في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 255، 1983، ص 103.

ولقد ظهرت المطالبة بضرورة الممارسة الديمقراطية بالمشاركة السياسية، وبدأت تضم كافة شرائح المجتمع وتنتشر فيها، وربما يعزى ذلك إلى انتشار التعليم والتطور الحضاري وارتفاع المستوى الثقافي وضرورة الإحساس بالمشاركة على أنها الطريق الأمثل لتحقيق التنمية وخلق الإحساس بالهوية، ويتضمن مفهوم المشاركة السياسية دلالات كثير متباينة بالنسبة للأفراد، ويعزى ذلك إلى الثقافة السياسية التي يحيا في ظلها الأفراد.

ونظراً لأهمية المشاركة السياسية في حياة الأمم فقد أكدت عليها المواثيق الدولية الصادرة عن الأمم المتحدة، حيث نصت المادة (21) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948 على أن لكل شخص الحق في إدارة الشؤون العامة لبلاده، إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون بحرية ويؤكد أيضاً على أن إرادة الشعب هي مناط صفة الحكام ويجب أن تتجلى هذه الإرادة من خلال انتخابات نزيهه تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين بالتصويت السري أو بإجراء مكافئ من ضمان حرية التصويت.

وتعد المشاركة السياسية ذات أهمية كبيرة سواء أكانت على صعيد الفرد أو المجتمع أو السلطة أو على صعيد السياسة العامة، فهي ضرورية على صعيد الفرد لأنها العملية التي يؤدي من خلالها الفرد دوراً في الحياة السياسية لمجتمعه وتكون لديه الفرصة في المشاركة في وضع وصياغة الأهداف العامة لذلك المجتمع، وإيجاد أفضل الوسائل لتحقيق هذه الأهداف وهذا يعني أن المشاركة السياسية هي تلك الأنشطة السياسية التي يشارك فيها الأفراد من أجل اختيار حكامهم سواء أكانت بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أما على صعيد السياسة العامة فهي مهمة

لأنها تدفع بالحكام إلى تبني سياسة عامة تستجيب لمطالب المواطنين وتسهم في إعادة توزيع موارد المجتمع بشكل أكثر عدالة. [1]

والمشاركة السياسية ضرورية لكل دولة لأنها تحقق الوحدة الوطنية والاندماج بين أبنائها بل هي شرط أساسي لذلك من خلال المساواة في توزيع الموارد بين أبناء الشعب الواحد،[2] وتحقق الوحدة الوطنية عن طريق إدماج المواطنين وبشكل متزايد في الحياة العامة، فهي تدفع باتجاه المساواة بين الجميع بغض النظر عن انتماءات الأفراد ، وهذا بدوره يؤدي إلى توسيع دائه المواطنة وتعزيزها من خلال تيسير فرص الالتحام الوطني وكسر الشرائح الطائفية والاجتماعية بين أبناء المجتمع، فمن المعروف أن كل مجتمع يضم عدة فئات ولابد من تطبيق مبدأ المساواة وعدم التمييز بسبب الجنس أو اللون أو القومية أو اللغة أو الدين، كما يجب ترسيخ الحقوق السياسية لهذه الفئات على قدم المساواة بما يضمن المشاركة السياسية وتفاعل الجميع معها. [3]

ومن الميزات التي تمنحها المشاركة السياسية للنظام السياسي أنها تجنبه وجود معارضة سرية تهدده، وهي حق الشعب في المساهمة في صياغة السياسات العامة للبلاد وتحديد موقفه بخصوص القضايا التي تهمه والتي تعد أساسية في تحديد مصيره ومستقبله. [4]

---

[1] ثامر محمد كامل الخزرجي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية/جامعة بغداد، العدد 33، تموز 2006، ص 146.

[2] يوسف خليفة اليوسف، المشاركة السياسية والتنمية في دول الخليج العربي، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد 290، نيسان 2003، ص 125.

[3] عبد السلام إبراهيم بغدادي، الوحدة الوطنية ومشكلة الأقليات في إفريقيا، سلسلة أطروحات الدكتوراه، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد 23، 1993، ص 281.

[4] هند قاسم، المشاركة السياسية للمرأة في دول الخليج العربي (دراسة حالة الكويت)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية/ جامعة بغداد، العراق، 2005، ص 16.

وتأخذ المشاركة السياسية عدة أشكال، فيمكن أن تأخذ شكل المشاركة الديمقراطية أو شكل التعبئة الشمولية والتي تدل على ديمقراطية النظام السياسي، أو أن تكون مشاركة شكلية دون فاعلية تطبيقية والتي تشير إلى استبدادية النظام السياسي.

فالمشاركة السياسية الطوعية أو المستقلة أو الإيجابية أو الديمقراطية تعني مشاركة الشعب ككل دون تمييز من خلال أفراد أو جماعات ضمن نظام سياسي ديمقراطي، فهم كأفراد يمكن أن يساهموا في الحياة السياسية بوصفهم ناخبين أو عناصر نشطة سواء كانت سياسية أم بوصفهم جماعات يمكن أن تقوم بنفس الدور من خلال العمل الجماعي في منظمات سياسية او نقابية. [1]

وفي هذا النوع من المشاركة يعتقد المشاركون أنهم يستطيعوا احداث تغييرات كبيرة على صعيد النظام السياسي، سواء أكان في اختيار الأشخاص لتولي المناصب الرسمية أم في صياغة السياسات العامة، مما ينعكس على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وأن عدم المشاركة يؤدي إلى عدم تحقيق تلك الأهداف أو التفريط بها، [2] وهذا النوع من المشاركة ينبني على عدة ركائز : [3]

1- خضوع السلطة السياسية لصوت الشعب بإرادته وانتمائه ومطالبه.

2- ايمان النظام السياسي بالمشاركة السياسية واحترامها وسعيه إلى توسيعها.

---

[1] رعد عبود بطرس، أزمة المشاركة السياسية وقضية حقوق الإنسان في الوطن العربي، في: برهان غليون واخرون، حقوق الإنسان الرؤى العالمية والإسلامية والعربية، سلسلة كتب المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد 41، الطبعة 2، تموز 2007، ص 209.

[2] احمد جزولي، دولة الحق والقانون في الوطن العربي: الديمقراطية نظرياً والمشاركة سياسياً، مطافات التحول وحقيقة الرهان، في: علي خليفة الكواري وآخرون، المسألة الديمقراطية في الوطن العربي، سلسلة كتب المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد 19، الطبعة 2، أيار 2000، ص 182.

[3] خيري عبد الرزاق، الرأي العام والمشاركة السياسية ودورهما في تعزيز الديمقراطية، مجلة دراسات عراقية، مركز العراق للبحوث الإستراتيجية، العدد 1، 2005، ص 76.

3- قدرة النظام السياسي على الاستجابة للتغيرات الحاصلة في المجتمع بحيث تكون له القدرة على استيعاب الشرائح الاجتماعية الجديدة والاستجابة لمطالبها دون تهميش أو استبعاد.

4- تمثيل شرائح المجتمع كافة بمختلف توجهاتها السياسية وانتماءاتها الدينية والقومية والطائفية والقبلية.

5- وجود دستور والخضوع له بوصفه القانون الذي يسمو فوق سلطة الحكام ليضم وينظم المشاركة السياسية ويحميها.

أما المشاركة السياسية المعبئة أو غير الديمقراطية او السلبية فهي المشاركة التي لا يكون لإرادة المواطن تأثير فيها، ولكن المواطن مجبر عليها ومدفوع نحوها نتيجة للطبيعة السلطوية التي يقوم عليها النظام السياسي،[1] إذ يقوم هذا النظام بتعبئة قطاعات واسعة من الجماهير لمساندة قراراته واضفاء الشرعية عليها من خلال المظاهرات والمسيرات الشعبية أو الاحتفالات العامة، لتصبح الانتخابات ليست وسيلة للمشاركة الحقيقية وإنما أداة لتدعيم هذه النظم ومواجهة الرأي العام الخارجي الذي قد تضلله نتائج الانتخابات، إضافة إلى عدم وجود معارضة نظامية قوية وعلنية او ربما حتى سرية. [2]

إن هذا النوع من المشاركة تأخذ بها اغلب الدول النامية وهي في اغلب دلالاتها تشير إلى ضعف المشاركة السياسية وأهم أسباب هذا الضعف هي: [3]

---

[1] Samuel P. Huntington & John M. Nelson, No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries, op. cit. , p. 9

[2] جلال عبد الله معوض، أزمة المشاركة السياسية في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، مرجع سابق، ص 103.

[3] حسين علوان، مشكلة المشاركة السياسية في الدول النامية، رسالة دكتوراة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العراق، 1996، ص 67.

1- هيمنة المؤسسات السلطوية إذ تجري كل العملية السياسية تحت هيمنة تامة من قبل السلطة التنفيذية.

2- ضعف المؤسسات التمثيلية وهذا السبب امتداد للسبب الأول فالمؤسسات التمثيلية المتمثلة بالبرلمانات غير قادرة على تحرير مساهمة المواطن ونقل مطالبه إلى النظام السياسي لاتخاذ قرارات بشأنها أو الرد عليها أو تحقيقها كما هو الحال في المشاركة الديمقراطية، إضافة إلى أن المؤسسات الوسيطة من أحزاب سياسية وجماعات ضغط ومصالح ومجتمع مدني، تكون مجرد هياكل غير ذات فاعلية تذكر ولا تمارس أعمالها او مهامها الحقيقية المناط بها، اذ تقتصر مهامها على تعبئة الجماهير لتأييد النظام وتلبية مطالبه، في حين يفترض بها أن تنقل مطالبهم للنظام السياسي، لذلك فإن المؤسسات في هذه الأنظمة تكون وجه من وجوه السلطة أو آلية لممارسة السلطة الحكومية.

3- عدم رغبة المواطنين في المساهمة في الحياة السياسية وذلك إيماناً منهم بعدم قدرتهم على احداث تغيير في الوضع القائم او قلة وعيهم السياسي وعدم ادراك المواطنين لحقوقهم السياسية وهذا يعود إلى طبيعة التنشئة الاجتماعية السياسية التي تعتبر وسط ناقل للثقافة السياسية والتي في ضوئها تتحدد المشاركات السياسية.

المطلب الرابع

مؤشر الاستقرار الحكومي

تعد السلطة التنفيذية (الحكومة) في المملكة الأردنية الهاشمية الهيئة التنفيذية العليا للدولة ويتم تنفيذ العمل الحكومي الأردني من خلال مجلس الوزراء المسؤول عن إدارة جميع شؤون الدولة ضمن ما هو في حدود صلاحياته المعهود بها إلى أشخاص أو هيئات أخرى،

فمجلس الوزراء هو الذي يضع التقسيمات الإدارية في المملكة وتشكيلات الدوائر الحكومية والمحاكم ودرجاتها وأسمائها ويعين الموظفين وينظم حقوقهم وواجباتهم ويعاقبهم، وتمارس السلطة التنفيذية أيضاً، إدارة الشؤون الخارجية والداخلية بصفتها وكيلة ومسؤولة عن أعمال الملك المصان من المسؤولية. (1)

ويعتبر الاستقرار الحكومي جزء لا يتجزأ من الاستقرار السياسي للدولة فهو يعد من الاستقرار المؤسسي والذي يتعلق بمؤسسات النظام كالوزارة والبرلمان، والذي يرتبط بدوره إلى حد كبير بالاستقرار على مستوى النخب السياسية.

ويعتبر مؤشر التغيرات أو التعديلات الوزارية عن عدم الاستقرار في عناصر الهيئة الحاكمة، والذي يتمثل في استقالة أو إقالة الوزراء كلهم أو جزء منهم أو تعديل الحكومة مع بقاء نفس رئيس الوزراء. (2)

فلأنظمة السياسية التي تتمتع بنوع كاف من الاستقرار، هي تلك الأنظمة التي تمكنت من بناء آليات ومؤسسات تتيح أكبر قدر ممكن من الحراك الاجتماعي وتداول القوة الاقتصادية والسياسية بين أفراد المجتمع، لذلك فإن الديمقراطية التي ينادي بها أي نظام سياسي لا تقاس من خلال عدد الأحزاب التي أجيز لها أن تمارس العمل السياسي، وإنما من خلال التداول السلمي والفعلي للسلطة بين الجميع، وعبر الطبقات الاجتماعية المختلفة، مما يترتب على ذلك من آثار على المستوى الواقعي بحيث تتاح المشاركة الشعبية، وتكافؤ الفرص لكافة إفراد المجتمع دون تمييز.

---

(1) المادة (45) من الدستور الأردني.

(2) جلال معوض، ظاهرة عدم الاستقرار السياسي وأبعاده الاجتماعية والاقتصادية في الدول النامية، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 1983، ص 132.

إضافة إلى ذلك فأن الإقرار بمبدأ التعددية السياسية لا يعني وحده بأن الديمقراطية قد تحققت، فالديمقراطية تعني قبل كل شيء منع احتكار السلطة والثروة من قبل فريق واحد أو طائفة اجتماعية معينة، وبناءً عليه ولكي تحقق التنمية أهدافها المذكورة، بشكل عام، وهدفها المتعلق بتعزيز فرص التلاحم الوطني، بين أعضاء الجماعة الوطنية، بشكل خاص، وبالذات الجماعات الوطنية المتشرذمة أو التي تتكون من جماعات عدة، فأن الضرورة تقتضي أن تكون هذه التنمية متوازنة في مضامينها وإبعادها وأهدافها وعلى النحو التالي.

يجب أن تكون التنمية شاملة في توجهاتها، أي لا ترتكز على جانب واحد دون الأخر، لذلك فهي تشمل جميع الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية. يجب أن تكون التنمية متوازنة في توجهاتها، بين المركز والمحيط، أي لا تركز على المراكز الرئيسية كالعاصمة أو المدن الكبرى فقط، وإنما يجب أن تتوزع بشكل عادل على مختلف المناطق في الدولة، في الريف والمدينة، وذلك لان أي خلل في التوزيع سوف يؤدي إلى خلل في بناء تحقيق الوحدة الوطنية، حيث أن التفاعل بين الريف والمدينة مهم جدا في عملية تحقيق الاندماج القومي بين الجماعات الاثنية والعرقية المختلفة داخل الدولة، لان هذا التفاعل يؤدي إلى تعزيز فرص التكامل الوطني أو القومي، وهذا يتطلب اعتماد أسلوب التخطيط الإقليمي المتوازن الذي يكفل تنمية وتائر الإنتاج والخدمات وفقا إلى اعتماد موازنة مرسومة لكل الإقليم السياسي، والتي تقود إلى وحدة اقتصادية وأثنوغرافية.

أن عملية التنمية يجب أن تكون ذات طابع وطني أو قومي شامل، فالتنمية لا يمكن "أن تحقق حركتها الفاعلة ما لم يكن هنالك استبدال للوحدات القرابية لتحل محلها الوحدات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والمهنية والمتخصصة الجديدة"، يتضح مما تقدم أن التنمية

الغير مرسومة والغير متوازنة بين الاقاليم سوف تؤدي إلى خلل كبير داخل الدولة نفسها ومن ثم ظهور حركات معارضة أو مناهضة للنظام السياسي.

المطلب الخامس

مؤشر الاستقرار البرلماني

من الأمور المؤكدة في حياة الشعوب والأمم أن التطور الطبيعي التدريجي هو طريق التقدم بخطى ثابتة وواثقة، وفي هذا السياق فإن المؤسسة التشريعية التي تمتلك سلطة الرقابة وسن القوانين هي مؤسسة قادرة على إحداث التغيير، حيث المجلس النيابي الذي يمثل إرادة الشعب هو الركيزة الأولى للديمقراطية وبالتالي هو نقطة الانطلاق لتحقيق التنمية السياسية في المجتمع، بالإضافة، إلى دوره التشريعي والرقابي تأتي وظيفة مجلس الأمة في التأثير على الرأي العام والوساطة بين المواطنين وأجهزة السلطة التنفيذية لتشكل أوجه مساهمة مجلس الأمة في تنمية المجتمعات سياسياً.

فقد ارتبطت مسيرة التطور السياسي ونمو الاتجاهات الديمقراطية في مختلف انحاء العالم بدور مجلس الأمة، حيث كانت نقطة الانطلاق لأفكار الحرية والمساواة والمشاركة الشعبية في الحكم، كما أن مجلس النواب كان منبع الحركة الوطنية والمطالبة بالاستقلال في المناطق المستعمرة خلال الفترة الاستعمارية، كذلك، فإن البرلمانات تساهم في تشكيل الرأي العام وبلورة الاتجاهات السياسية العامة حول النظام السياسي وأداء أجهزة الدولة، فإن البرلمانات لديها

الفرصة في التأثير على مختلف الاتجاهات والتيارات السياسية المتباينة داخل الدولة، والتأثير بالتالي على الرأي العام ككل. [1]

وعليه، فإن مجلس الأمة هو الجهة الأقدر على خلق المناخ الملائم للتنمية السياسية وتفعيلها وتأطير العمل السياسي في قوى تحتكم للمؤسسية والمنهية والمنهجية في عملها وأن تقدم على إحداث فعل سياسي وطني قوي، فالتنمية السياسية تتطلب وضع التشريعات الناظمة للحراك السياسي والتي تعمل على فتح اطار النخبة السياسية أمام الكفاءات عبر بوابات تكافؤ الفرص وقاعدة المساواة وضمان تجديد هذه النخبة بحيث يتسم بناؤها بالمرونة، وأن تتطور معايير الاعتماد لعضويتها بحيث ترتكز على معيار الانجاز.

إن فعالية مجلس الأمة تشير إلى دوره في الحياة السياسية عموماً والديمقراطية خصوصاً، فهو مؤسسة الهدف منها ضبط الصراع الاجتماعي وتمثيل المصالح الاجتماعية في سياسات عامة، وفي سبيل أداء هذه الوظيفة، يقوم مجلس الأمة بمهام تشريعية ليعبر من خلالها عن تلك المصالح، وأخرى رقابية على السلطة التنفيذية لكي يضمن عدم إساءة استخدامها للسلطة. [2]

فالمؤسسة البرلمانية من أبرز المؤسسات التي يمكن أن تساهم في تحقيق متطلبات التنمية السياسية، فهي نشأت ونمت وتطورت في أوروبا بفعل مجموعة الإصلاحات السياسية التي شهدتها الأنظمة السياسية الأوروبية منذ القرن السابع عشر، ثم ما لبثت أن بدأ تطور المؤسسة البرلمانية ودورها في الأنظمة السياسية بالتعاظم داخل الأنظمة السياسية مع تطور

---

[1] علي الصاوي، البرلمان، سلسلة موسوعة الشباب السياسية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، 2001، عبد الله حسين الجوجو، الأنظمة السياسية المعاصرة دراسة مقارنة، الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1996، ص 80.

[2] علي الصاوي، قياس فعالية البرلمان، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2003، ص 83.

حيثيات التنمية السياسية من حيث ضعف سلطة الحكام المطلقة في أوروبا وتعاظم المبدأ الذي يقضي بأن السيادة للشعب وأن الأمة مصدر السلطات، وتزامن ذلك مع تعاظم فكرة الحقوق الطبيعية للأفراد والتي سبقت وجود الدولة ثم ظهور مبدأ الفصل بين السلطات وظهور طبقات جديدة أصبحت تطالب لنفسها بحق المشاركة في الحياة السياسية، مما أدى إلى تطور دور المؤسسة البرلمانية مع إقرار حق الاقتراع العام في كل من بريطانيا وفرنسا، والذي أدى الى انضمام مجموعات اجتماعية جديدة تطالب بحق المشاركة في الحياة السياسية من خلال عملية الانتخابات، حيث أصبحت المؤسسة البرلمانية هي المؤسسة الرئيسية في الأنظمة السياسية الغربية، وأصبحت من خلال تشريعاتها آلية تحقيق التنمية السياسية في هذه الدول. [1]

ويتجسد دور مجلس الأمة بأنه مكمل لادوار الكثير من الأطراف سواء الحكومة او مؤسسات المجتمع المدني أو غيرها، ولكي يؤدي مجلس الأمة دوره التشريعي بما يخدم التنمية السياسية فإن التشريع يجب أن ينمو في جو من المناقشات الواسعة داخل المجلس وعلى صعيد الرأي العام والمؤسسات الرسمية دون أن تمر القوانين بسرعة من غير مناقشة جادة ووافية، وأن يكون إقرار القوانين استجابة لطموحات شرائح الشعب وليس لإرادة الأجهزة المختلفة وبما يتعارض وهذه الطموحات، مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة تكريس فصل السلطات واستقلاليتها وتكاملها في عملية التشريع. [2]

من خلال ما سبق، فإن البرلمان هو الممثل للشعب أو الأفراد في كل الأنظمة على اختلاف أنماطها (رئاسي، برلماني، مختلط) ولا يجوز للسلطة التنفيذية أو رأس الدولة حل

[1] فايز زريقات، المؤسسة البرلمانية ودورها في التنمية السياسية، منشورات الجمعية الأردنية للعلوم السياسية، عمان، 2004، ص44.

[2] لؤي بركات، دور البرلمان في التنمية السياسية، مركز الدراسات والأبحاث، مجلس الأمة، ص2.

البرلمان، على اعتبار أن شرعية البرلمان تأخذ من الشعب أو الأفراد وفق عملية الانتخاب، ولكن في بعض الأحيان تظهر صور لعدم الاستقرار بالنسبة للبرلمان تتمثل في:

أ- استقالة أو إسقاط العضوية عن عضو أو أكثر من أعضاء البرلمان.

ب- حل البرلمان قبل استيفاء مدته القانونية

المطلب السادس

مؤشر الشفافية

تعتبر الشفافية إحدى ركائز الحكم الصالح داخل الدولة بالإضافة لعناصر التمكين والتفويض والمشاركة، حيث يعرف الحكم الصالح داخل المؤسسات المختلفة بأنها " تنطوي في جوهرها على تفويض الجماعة سلطات القيادة لهيئات تمثيلية أصغر مع خضوع هذه الهيئات للمحاسبة، كما تنطوي على تحقيق المشاركة الفعالة للجماعة في التأثير في هذه القرارات، وتمكين القطاعات الأوسع والأكثر تهميشا في سبل المشاركة، بما في ذلك إتاحة المعلومات، والأدوات، والطرق الكفيلة بتحقيق ذلك".[1]

وفقا لتعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/ برنامج إدارة الحكم في الدول العربية (POGAR) فإن الشفافية هي ظاهرة تشير الى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم.

[1] محمد العجاتي، قانون الجمعيات في مصر وتأثيره على قدرات المجتمع المصري، المركز الدولي لقوانين المنظمات غير الهادفة للربح، لبنان، 2006.

وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، كما تمتلك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور .

وتقوم الشفافية على التدفق الحر للمعلومات، وهي تتيح للمعنيين بمصالح ما أن يطلعوا مباشرة على العمليات والمؤسسات والمعلومات المرتبطة بهذه المصالح، وتوفر لهم معلومات كافية تساعدهم على فهمها ومراقبتها، وتزيد سهولة الوصول الى المعلومات درجة الشفافية حيث تنص المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على أنه : 2. لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها.3. تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة 2 من هذه المادة واجبات ومسئوليات خاصة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية: (أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم،(ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة".

ولكي تكون المؤسسات المستجيبة لحاجات الناس ولمشاغلهم منصفة، عليها أن تكون شفافة وأن تعمل وفقا لسيادة القانون. فإصلاح مؤسسات الدولة وجعلها أكثر كفاءة ومساءلة وشفافية ركن أساسي من أركان الحكم الصالح.

نستخلص مما سبق أن الشفافية هي نقيض الغموض أو السرية في العمل ، وتعني توفير المعلومات الكاملة عن الأنشطة العاملة للصحافة والرأي العام والمواطنين الراغبين في الاطلاع على أعمال الحكومة وما يتعلق بها من جوانب ايجابية أو سلبية على حد سواء دون إخفاء ، وكذلك يتضح أن الشفافية تتعلق بجانبين الأول يتعلق بوضوح الإجراءات وصحة

مصداقية عرض المعلومات والبيانات الخاصة بالوحدات والمؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة والعامة ووضوح العلاقات فيما بينها من حيث (التخطيط – والتمويل – والتنفيذ) للوصول للغايات والأهداف المعلنة مسبقاً ، في حين يتعلق الجانب الثاني بعلاقة ذوي العلاقة من الخدمات التي يقدمها الجانب الأول وحقهم في الحصول والوصول للمعلومات الصحيحة والحقيقة في الوقت المناسب.

ويعتبر الفساد بمختلف أشكاله وصوره أحد أبرز الانتهاكات التي تطال الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو يهدد الناس كافة ولا سّيما الفقراء كونه يزيد من حدة الفقر بتحويله الموارد المخصصة لمحاربة الفقر إلى جيوب وأرصدة عديمي النزاهة من المسؤولين وأصحاب النفوذ، كما أنه يقلل من الثقة بالدولة ومؤسساتها، وقد تشكلت هيئة مكافحة الفساد في الأردن، إلا أن الهيئة بقيت بلا فاعلية، ولم تستطع الاقتراب من أسماء كثيرة من الشخصيات الرفيعة التي يشتبه بصلتها بقضايا فساد من العيار الثقيل، وقد أصبح الحديث عن إلغاء الهيئة مطروح على جدول أعمال صنّاع القرار في البلاد وفي تقرير أصدره المرصد الأردني للإصلاح[1] أشار إلى تراجع كبير في أداء هيئة مكافحة الفساد وذلك للأسباب التالية:

1- البطء الشّديد في أداء هيئة مكافحة الفساد.

2- عدد القضايا التي يتم تحويلها إلى المدّعي العام قليل بالمقارنة مع عدد القضايا التي يتم النّظر بها.

3- إن حجم الفساد الحقيقي في البلاد أكبر بكثير من حجم الفساد المعلن.

4- الانتقاد الشّديد والمُتزايد الذي تتعرّض له هيئة مكافحة الفساد.

[1] تقرير مرصد الإصلاح الأردني، نيسان، 2012.

5- تزايُد الاعتقاد السّائد لدى الشّارع الأردني أنّ هيئة مكافحة الفساد تمّ تأسيسها من باب العلاقات العامّة المُرتبطة بمُصادقة الأردن على الاتّفاقيّات الدّوليّة المعنيّة بمكافحة الفساد، وخصوصاً اتّفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد.

6- التضييق على الحريات العامة وفي مقدمتها حرية الرأي والتعبير وكذلك الحريات الصحفية والإعلامية وإعاقتها عن محاولاتها الكشف بشفافية عن مواطن الفساد ومحاصرة الفاسدين، ولعل اعتقال الصحفيين أبرز الأمثلة على ذلك[1].

(1) مرصد الإصلاح الأردني، مرجع سابق.

الفصل الرابع

تأثير برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي على التنمية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية

إن اتجاه الدولة إلى إتباع سياسات اقتصادية منهجة لزيادة معدل النمو الاقتصادي لتؤثر بدورها على التنمية الاجتماعية يكون له تأثير مباشر أو غير مباشر على التنمية السياسية في تلك الدولة، حيث أن التنمية تعتبر عملية متعددة الجوانب فكل جانب يؤثر على الجانبين الآخرين.

وإن إتباع المملكة الأردنية الهاشمية برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي لتطوير التنمية الاقتصادية والاجتماعية كان له تأثيرات إيجابية وسلبية على التنمية السياسية في المملكة، وللوقوف على هذه التأثيرات لابد من استقراء مؤشرات التنمية السياسية خلال عمل البرنامج وبعد توقف العمل به.

لذا تم تقسيم هذا الفصل إلى خمسة مباحث تناقش اثر برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي على مؤشرات التنمية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية، ففي المبحث الأول تم قياس أثر البرنامج على مؤشر التعددية السياسية، أما المبحث الثاني فقد تطرق إلى أثر البرنامج على الحريات العامة، أما المبحث الثالث فقد تم مناقشة أثر البرنامج على المشاركة السياسية أما المبحثين الرابع والخامس فقد تم مناقشة إثر البرنامج على الاستقرار الحكومي والبرلماني على التوالي فيما سيتضمن المبحث الخامس مناقشة أثر البرنامج على الشفافية.

المبحث الأول

اثر برنامج التحول على التعددية السياسية

إن الانتخابات النيابية التي جرت في عام 1989 لانتخاب مجلس النواب الحادي عشر، كانت نقطة التحول في التاريخ السياسي الأردني، حيث شاركت في هذه الانتخابات الأحزاب السياسية بالرغم من حظرها قانوناً، واستطاعت ان تحصل على مقاعد في هذا المجلس بلغ عددها(29) مقعداً من أصل ثمانين [1]، وقد عمل النواب الحزبيون بقوة داخل مجلس النواب الحادي عشر، ونتيجة لاختلاف الرؤية السياسية في بعض القضايا بينهم وبين الحكومة، سعت الحكومة إلى سياسة الاحتواء والاستيعاب، فقلدت بعض رموز القيادات الحزبية مناصب وزارية، إلا ان الأحزاب السياسية ضغطت على الحكومة وطالبت بالعديد من القرارات من أهمها[2]:

1-إلغاء الأحكام العرفية في 30 – 3 – 1992م التي فرضت على البلاد اعتباراً من 5 – 6 – 1967م.

2-إلغاء قانون الدفاع الذي حكم البلاد اعتباراً من عام 1939م وقد ألغي هذا القانون بقانون رقم 13 – لسنة 1992م.

3-إقرار قانون الأحزاب السياسية رقم 32 لسنة 1992م الذي بموجبه أجيزت العديد من الأحزاب السياسية بعد أن استمر حظرها فترة طويلة.

4-إعطاء صلاحيات أوسع للقضاء بموجب قانون محكمة العدل العليا.

5-إصدار قانون جديد للمطبوعات والنشر رقم 10 تاريخ 1993م.

---

[1] مديرية الدراسات والأبحاث، مجلس الأمة الأردني، 1993 ، 24

[2] عبد المجيد العزام، دور البرلمانات في التنمية السياسية الحالة الأردنية، مؤتة للبحوث والدراسات، العدد 3، المجلد 21، 2006، ص 370.

6-إصدار قانون الانتخاب رقم 22 لسنة 1986م المعدل لعام 1989م.

وبالنسبة لقانون الأحزاب السياسية رقم 32 لسنة 1992م، فقد اشترط أن لا يقل عدد الأعضاء الراغبين في تأسيس حزب عن (50) عضواً، وأن لا يقل عمر العضو المؤسس عن (52)، وأن يمارسوا نشاطهم بالوسائل السلمية لتحقيق أهدافهم وغاياتهم، ضمن إطار القانون والدستور، وحظر القانون العمل السري للأحزاب، ونص على إمكانية تفتيش مقار الأحزاب والاطلاع على سجلاتها من قبل الحكومة ممثلة بوزارة الداخلية، كما يتم معاملة أموال الحزب معاملة الأموال العامة للدولة[1].

وقد نصت المادة 21 من القانون على أهم المبادئ والقواعد التي يتعين على الحزب التقيد بها عند ممارسة أعماله وهي: [2]

1-الالتزام بالدستور واحترام سيادة القانون .

2-الالتزام بالتعددية السياسية في الفكر والرأي والتنظيم .

3-الالتزام بالمحافظة على استقلال الوطن وأمنه وصون الوحدة الوطنية.

4-الالتزام بنبذ العنف وعدم التفرقة بين المواطنين.

5-الالتزام بعدم الارتباط التنظيمي أو المالي بأي جهة غير أردنية أو عمل أو نشاطات بناء على توجيهات خارجية.

6-الامتناع عن التنظيم أو الاستقطاب الحزبي في صفوف القوات المسلحة، وأجهزة الأمن والدفاع المدني والقضاء، أو إقامة تنظيمات عسكرية أو سبه عسكرية.

7-عدم استخدام مؤسسات الدولة، ومؤسسات التعليم للتنظيم الحزبي.

---

[1] قانون الأحزاب السياسية رقم 32 لعام 1992م

[2] قانون الأحزاب السياسية رقم 32 لعام 1992م /، المادة 21)

بعد صدور هذا القانون ودخول الأردن في مرحلة جديدة من الانفراج أو الانفتاح الديمقراطي لم تعد هذه الأحزاب تعمل في السر، بل بدأت العمل العلني في وضح النهار، ونشأت أحزاب أخرى وليدة المرحلة، وذلك نتيجة وجود مناخ ديمقراطي هيأ لها الانتشار، وقد كان عدد الأحزاب في ذلك الوقت(24) حزباً سياسياً، تناقص إلى (23) حزباً سياسياً في عام 2000م، وفي عام 2001 وصل عدد الأحزاب السياسية المسجلة إلى (24) حزباً، ثم وصل عددها في عام 2004م إلى (31) حزباً.

وفي عام 2007 قامت الحكومة الأردنية بتعديل قانون الأحزاب السياسية الذي صدر عام 1992 بإصدار قانون الأحزاب السياسية رقم 19 لسنة 2007 الذي جاء محبطاً لجميع القوى السياسية والشعبية حيث أنه تضمن مواداً قيدت من الحرية السياسية فعلى سبيل المثال نص المادة الأولى من هذا القانون والتي تعرف الحزب السياسي بأنه "تنظيم سياسي مؤلف من جماعة من الأردنيين يؤسس وفقاً لأحكام الدستور وهذا القانون بقصد المشاركة في الحياة السياسية وتحقيق أهداف محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية". إن هذا التعريف جعل هدف الحزب المشاركة في الحياة السياسية، ووفقاً لأبجديات الأحزاب السياسية فإن الحزب السياسي هو تنظيم يهدف للوصول إلى السلطة أو الاحتفاظ بها منفرداً أو بالمشاركة مع غيره من الأحزاب السياسية، إن تقيد الحزب بالمشاركة في الحياة السياسية يتناقض مع مبدأ تداول السلطة.

وكذلك المادة الخامسة التي نصت على أن لا يقل عدد المؤسسين لأي حزب عن (500) عضو على أن يكون مقر إقامتهم المعتادة في خمس محافظات على الأقل بنسبة 10% من المؤسسين لكل محافظة، وقد عد إصدار هذا القانون تراجعاً في الديمقراطية، حيث أن هذه الشروط مقيدة جداً لحق تأليف الأحزاب السياسية وعدد المؤسسين للحزب لا يعبر بالضرورة عن

قوة الحزب أو حجم تأثيره في المجتمع، إن اشتراط هذا العدد الضخم من المؤسسين سيؤدي إلى وجود أعضاء لا اثر لهم في رفد أنشطة الحزب أو إثراء الحياة السياسية، الأمر الذي قد يدفع بعض القوى الغير قادرة على امتلاك هذا العدد إلى الانكفاء أو اللجوء إلى العمل السري، الأمر الذي لا يعود على الوطن بالخير.

وعند نفاذ هذا القانون فقد قام 15 حزبا من أصل 36 بتصويب أوضاعها تماشيا مع قانون الأحزاب الأردني الجديد ، أما الأحزاب التي لم تصوب أوضاعها منحلة تعتبر منحلة بحكم القانون، حيث عجزت الأحزاب من تطبيق نص المادة الخامسة من قانون الأحزاب الجديد، وهو ما شكّل تحدياً لها منذ أن سمح لها بالعمل في العام 1992، بعد سنوات من العمل الحزبي السري، ويشار إلى أن أحزاب جبهة العمل الإسلامي (الذراع السياسية لجماعة الإخوان المسلمين) و «الوحدة الشعبية» و «دعاء» والحزب الوطني الأردني وحزب الشعب الديمقراطي «حشد» والوسط الإسلامي والبعث التقدمي والشيوعي الأردني والرفاه والبعث الاشتراكي والحركة القومية للديمقراطية المباشرة و «الوطني للدستوري» والرسالة قد صوبت أوضاعها، إلى جانب حزبي الحياة والجبهة الأردنية الموحدة اللذين رخصا أصلا بموجب القانون الجديد.

وفي المقابل، فإن خمسة أحزاب رفضت تصويب أوضاعها وفق القانون الذي قالت عنه إنه «غير دستوري» وهي أحزاب جبهة العمل القومي والأرض العربية وحركة حقوق المواطن «حماة» والأنصار العربي وحزب العمل القومي «حق»، وهنالك أحزابا أخرى قررت حل نفسها اختياريا وعدم انتظار قرار وزارة الداخلية بحلها ومن هذه الأحزاب: «العهد» و «الفجر الجديد» و «الجبهة الأردنية العربية الدستورية» و «الحزب التقدمي».

وانضم حزبا الأجيال الأردني والعدالة والتنمية إلى هذه الأحزاب، وأعلنا حل نفسيهما والانضمام إلى مبادرة تشكيل التيار الوطني الإصلاحي التي يشارك فيها أيضاً حزبا العهد

والفجر الجديد، ومن جانبه، قرر حزب اليسار الديمقراطي التحول إلى منتدى سياسي فكري يمثل خط الديمقراطية الاجتماعية.

ويمكن تبرير الأسباب التي دفعت الحكومة إلى إصدار هذا القانون، أن الحكومة ما زالت تعيش الهاجس الأمني الذي عاشته في خمسينيات القرن الماضي وأن هنالك تعبئة مستمرة من قبل الحكومة ضد الحزبية والأحزاب والزعم بأنها تشكل إعاقة للمسيرة الديمقراطية، وكذلك نجد أن هنالك الكثير من التهديدات والاتهامات التي تطلق ضد الأحزاب تصريحاً وتلميحاً والاعلان دائماً أن الديمقراطية والتعددية الحزبية هما منحة وليست حقاً دستورياً.

جدول (10)

الأحزاب الأردنية القائمة

الرقم	اسم الحزب	عام الحصول على الترخيص
1-	حزب الإصلاح والتجديد "حصاد"	2013
2-	حزب جبهة العمل الإسلامي	1992
3-	الحزب الشيوعي الأردني	1993
4-	حزب البعث العربي الاشتراكي الأردني	1993
5-	حزب الشعب الديمقراطي "حشد"	1993
6-	حزب الوحدة الشعبية الديمقراطي	1993
7-	حزب البعث العربي التقدمي	1993
8-	الحركة العربية الإسلامية الديمقراطية – دعاء	1993
9-	الحزب الوطني الدستوري	1997
10-	حزب الحركة القومية للديمقراطية المباشرة	1997
11-	حزب الوسط الإسلامي	2001
12-	حزب الرسالة	2002
13-	الحزب الوطني الأردني	2007
14-	حزب الجبهة الأردنية الموحدة	2007
15-	حزب الرفاه	2009
16-	حزب الحياة الأردني	2008
17-	حزب التيار الوطني	2009
18-	حزب العدالة والتنمية	2009
19-	حزب الحرية والمساواة	2009

الرقم	اسم الحزب	عام الحصول على الترخيص
20-	حزب الاتحاد الوطني الأردني	2011
21-	حزب الشباب الوطني الأردني	2011
22-	حزب جبهة العمل الوطني الأردني	2012
23-	حزب العدالة والإصلاح	2012
24-	حزب الإصلاح	2012

المصدر: وزارة الداخلية الأردنية.

وقد تمحورت الأحزاب السياسية في أربعة تيارات سياسية هي[1]:

1- التيار القومي : يركز هذا التيار على وحدة الأمة العربية في جميع المجالات ويمثل الأحزاب الآتية : حزب البعث العربي الاشتراكي ، حزب البعث العربي التقدمي ، حزب جبهة العمل القومي .

2- التيار اليساري : يركز هذا التيار على المبادئ الأيدولوجية الماركسية ويمثل الأحزاب الآتية : الحزب الشيوعي الأردني، حزب الشعب الديمقراطي الأردني (حشد) ، حزي الوحدة الشعبية الديمقراطي الأردني ، الحزب الديمقراطي الوحدوي الأردني ، الحزب التقدمي ، حزب الحركة القومية الديمقراطية الشعبية.

3- التيار الإسلامي : يركز هذا التيار على المبادئ الإسلام ويدعو إلى تطبيق الشريعة الإسلامية في جميع مناحي الحياة ويمثل الأحزاب الآتية: حزب جبهة العمل الإسلامي ، حزب الحركة العربية الإسلامية (دعاء) .

4- التيار المحافظ (تيار الوسط) : يركز هذا التيار على مبادئ عامة وطنية لا تنظمها عقيدة أو فكرة واحدة مثل : الإيمان بالديمقراطية ، الحريات العامة ، التعددية السياسية ويتمثل هذا التيار بالأحزاب الآتية : الحزب الوطني الدستوري، حزب المستقبل ، حزب

[1] امين المشاقبة، التربية الوطنية والنظام السياسي الأردني، دار الحامد، عمان، 2005، ص 212-213.

الأرض العربية ، حزب الأنصار العربي الأردني ، حزب الأمة ، حزب العمل الأردني ، الجبهة الأردنية الدستورية ، حزب النهضة[1] .

إن للنقابات في عملية التعددية السياسية دوراً لا يقل عن دور الأحزاب السياسية، إلا انها تملك دوراً ثنائياً، حيث تنشط النقابات المهنية الأردنية في مجال الدور المهني من خلال تطوير المهن التي تمثلها والارتقاء بمستوى الأداء المهني للمنتسبين من خلال تنظيم المحاضرات والمؤتمرات والندوات ودورات التعليم المستمر في مختلف مجالات التخصص، وتقدم النقابات المهنية لمنتسبيها عدداً من الخدمات الهامة مثل القروض ذات الفائدة المنخفضة وخطط الإسكان والتامين الصحي ومعاش التقاعد وغيرها من الخدمات.

وتساهم النقابة في تأهيل أعضائها في العملية الديمقراطية من خلال ممارسة السلوك الديمقراطي فهي تعكس العملية الديمقراطية من خلال الهيكل التنظيمي وأساليب عملها، إذ أنها تنتخب قياداتها انتخاباً حراً ويشارك جميع أعضاء النقابة بذلك، بالإضافة إلى المشاركة في المؤتمرات والاجتماعات الدورية التي تقيمها النقابة، حيث يمتلك كل عضو حرية المناقشة والانتقاد.

وتتمتع النقابات بنوع من الاستقلالية في إدارة شؤونها الداخلية،[2] فلا يحق للحكومة التدخل في انتخاب أعضاء مجلس النقابة أو النقيب، كذلك أعطى القانون حرية إحالة أي عضو إلى المجلس التأديبي أو محاكمته دون أن يكون لأي سلطة القدرة على التدخل باستثناء محكمة العدل العليا، أما فيما يتعلق بالاستقلال المؤسسي وخاصة الاستقلال المالي والاستقلال عن الحكومة فإن درجة الاستقلالية تتفاوت ما بين نقابة وأخرى، فعلى مستوى نقابة الصحفيين فإنها

---

[1] هايل الدعجة، التحول الديمقراطي في الأردن 1989–1997، مطابع وزارة الأوقاف، عمان 2005، ص 148.

[2] القوانين الخاصة بالنقابات المهنية على سبيل المثال قانون نقابة المحامين الاردنيين.

تعد أقل النقابات استقلالاً مالياً حيث تتلقى نصف دعمها المادي من الحكومة، أما نقابات المحامين والمهندسين والأطباء فإنها تتمتع باستقلال مالي تام عن الحكومة، وأما على مستوى الاستقلال عن الحكومة أي التدخل الحكومي فإن العلاقة غير واضحة بين النقابات والحكومة فهي تعتمد على مستوى النشاط السياسي للنقابات.

ولكن هنالك أدواراً أخرى تقوم بها النقابة في العملية الديمقراطية حيث تقوم النقابات كونها احد منظمات المجتمع المدني كقناة اتصال فعال ما بين الطبقة الكبرى في المجتمع وهي طبقة المهنيين والعمل وصانعي القرار، حيث تساهم النقابات المهنية بشكل فاعل في القضايا العامة من خلال دورها وموقفها السياسي الثابت من المصالح الوطنية والعربية والإسلامية كافة، مما يعطينا دعماً شعبياً واسعاً وهذا الموقف يمثل موقف كافة الهيئات العامة للنقابات باعتبارها النخبة المثقفة في المجتمع، وتنتخب اللجنة التنفيذية في هذه النقابات بشكل حر من قبل الهيئة العامة للنقابة لمدة عامين، ولقد ساهمت فترة تجميد الحياة الحزبية في الأردن في إعطاء النقابات المهنية دوراً كبيراً في الواقع الاجتماعي والسياسي الأردني رديفاً لدور الأحزاب السياسية، حيث كان للنقابات موقفها الداعم لرفاه الشعب الأردني وقضايا الأمة الأساسية.

وبهذا أصبحت النقابات بديلاً للأحزاب السياسية من خلال قياداتها حيث كانت تمثل ملاذاً للمعارضة، حيث كانت تتنافس القيادات الحزبية والقوى السياسية من خلال خوض انتخابات القيادات النقابية بنسبة عالية نظراً لدورها السياسي الذي كانت تقوم به، إلا انه بعد عودة الحياة الديمقراطية عام 1989 لم تأخذ النقابات دورها كاملاً في العمل السياسي، حيث شكل صدور قانون الأحزاب السياسية رقم 32 لسنة 1992 خروج الأحزاب إلى ساحة العمل السياسي بصورة شرعية، فانعكس ذلك بصورة مباشرة على النشاط الذي تقوم به النقابات المهنية وجعلها تلتفت إلى قضايا أعضائها ومطالبهم.

ومع أحداث حرب الخليج وفرض الحصار على العراق، عادت النقابات الى العمل السياسي فقامت بإصدار البيانات التي تستنكر الحرب على العراق، وتشكيل لجان لمؤازرة الشعب العراقي، إلا أنه بعد صدور انتخاب الصوت الواحد قد همش دور الأحزاب، ولم تأخذ الأحزاب دورها الكامل في الحياة السياسية لا في تشكيل الحكومات ولا في العمل في مجلس النواب إضافة إلى عدم الإقبال في الانتظام في الأحزاب من قبل المواطنين نظراً لعدم تشجيع القوانين للمواطنين الذين يرغبون في العمل السياسي على الانتساب لهذه الأحزاب لضعف تأثيرها في اتخاذ القرار السياسي ومحدودية مشاركتها فيها. مما أدى ذلك إلى عودة العمل النقابي السياسي بعد عملية التحول الديمقراطي، ويرى بعض الباحثين أن سبب تعاظم الدور النقابي في ساحة العمل السياسي فترة التسعينات:

1- انحسار المرجعيات العقائدية وضعف الجاذبية السياسية للأحزاب السياسية القومية واليسارية بعد التحول الديمقراطي عام 1989 في ظل ظروف سياسية معقدة مثل تفكك الاتحاد السوفيتي وحرب الخليج الثانية.

2- تخبط أحزاب المعارضة وإخفاقها في بلورة خطاب سياسي جديد.

3- فشل المؤسسات الحزبية في التحول إلى أحزاب جماهيرية.

4- الخطاب الحكومي الذي يذكر دوما بفشل الأحزاب السياسية ورفضه تحولها إلى مؤسسات فاعلة تلقى الدعم والتأييد والمساندة.

في عام 2001 تعرضت النقابات إلى منعها من القيام بمسيرة إلى مكتب هيئة الأمم المتحدة، بحجة أن المسيرة تهدد أمن المواطنين.

وفي عام 2002 عند صدور وثيقة الأردن أولاً تضمن بنداً للنقابات المهنية حيث رأت اللجنة القائمة على الوثيقة بأن النقابات المهنية تعد الملجأ والمنجى لمنتسبيها من أبناء الطبقة

الوسطى خاصة، وهي رافد لا ينضب من روافد الاقتصاد الوطني، فهي للوطن لا عليه، وعليه فيجب على النقابات والمؤسسات الأهلية الالتزام والعمل تحته بعيداً عن أي ولاءات أيدولوجية كانت أم سياسية، ومع ذلك مازالت السلطة التنفيذية بشكل عام وكافة الدوائر الأمنية بشكل خاص تنظر إلى الأنشطة النقابية بنوع من الريبة وكثيراً ما تتهم النقابات المهنية بالخروج عن قوانيها أو بالخروج عن مقتضيات الشأن المهني وانشغال القائمين عليها بالعمل السياسي على الشأن المهني ومصلحة منتسبيها.

وفي عام 2005، تقدمت الحكومة بمشروع قانون النقابات لعام 2005 وقد توالت الإجراءات المقيدة للنشاط السياسي النقابي من قبل الأجهزة الأمنية وكان من ابرزها منع قيام صلاة الجمعة داخل مقر النقابات المهنية بتاريخ 2006/7/22 استناداً إلى قانون الاجتماعات العامة، وذلك ضمن فعاليات يوم الغضب الأردني الذي أعلنته النقابات المهنية بسبب الاعتداء الإسرائيلي على لبنان، كما تكرر خلال عام 2006 عمليات الاعتقال وحجز عدد من النقابيين من قبل الجهات الأمنية. [1]

ومع أن للنقابات المهنية دوراً كبيراً في الشارع الأردني إلا أن السلطة التنفيذية مازال لها دور في وضع قيد قانوني يحد من فاعلية دورها ألا وهو إعطاء الحق للحكومة في حل مجلس النقابة من أجل تحقيق الأمن والسلامة العامة، وتعيين لجنة مؤلفة من عدة أشخاص برئاسة الوزير الذي تتبع له النقابة على أن تمارس هذه اللجنة صلاحيات مجلس النقابة كافة، ويكون قرار مجلس الوزراء قطعياً غير قابل للطعن.

ويضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مؤشر للحقوق السياسية وقد كان هذا المؤشر حتى العام 2003، يقسم الدولة التي يقع متوسط تصنيفاتها المجمعة للحقوق السياسية والحريات

---

[1] التقرير الصادر عن مركز عدالة لحقوق الانسان لعام 2006.

المدنية بين درجة 1 و 2.5 توصف كدول "حرة جزئيا"، وبين 5.5 و 7 كدول "غير حرة". واعتبارا من العام 2003 صنفت الدول التي يقع متوسط تصنيفاتها المجمعة بين 3 و 5 كدول "حرة جزئيا"، وبين 5.5 و 7 كدول "غير حرة". يستخدم الدليل من 1 إلى 7 لقياس دليل الحقوق السياسية وتعتبر العلامة 1 هي الأدنى والعلامة 7 تشير إلى أقصى درجات الحرية، وقد احتلت الأردن بناء على هذا المؤشر كما يلي:

جدول (11)

مؤشر الحقوق السياسية

السنة	مؤشر الحقوق السياسية
2001	5
2002	6
2003	5
2004	5
2005	5
2006	5
2007	5
2008	5
2009	5
2010	لا يتوفر معلومات
2011	لا يتوفر معلومات

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

المبحث الثاني

اثر برنامج التحول على الحريات العامة

لعل ابرز الأمور التي حدثت عام 2001 [1] هو قيام الحكومة بإصدار حزمة من القوانين المؤقتة ذات المساس بالحريات العامة وحقوق المواطنين مستغلة غياب مجلس الأمة

[1] تقرير المنظمة العربية لحقوق الانسان في الأردن لعام 2001،
http://members.multimania.co.uk/aohrjo/a92.html

حيث أنه كان من المفترض إجراء الانتخابات النيابية في هذا العام إلا أنه قد تم إرجائها إلى عام 2003 وحيث أن النصوص الدستورية في المادة (94) من الدستور الأردني –قبل التعديل عام 2011– كانت تعطي الحق لمجلس الوزراء بإصدار قوانين مؤقتة في حال عدم انعقاد مجلس الأمة أو عدم وجوده وفي حالة الضرورة أو الاستعجال، فإن شرط الضرورة أو الاستعجال غير متوفر في حالة إصدار كم هائل من القوانين المؤقتة والتي تصل إلى ما يقارب مائة وعشرون قانوناً مؤقتاً.

ومن ابرز القوانين التي قام مجلس الوزراء بإصدارها والتي لها تأثير مباشر بالحريات العامة قانون الانتخاب وقانون الاجتماعات العامة والقانون المعدل لقانون محكمة أمن الدولة والقانون المعدل لقانون العقوبات ونظام التأمين الإلزامي ونظام معدل لنظام التأمين الإلزامي عن المسؤولية المدنية وقانون التعليم العالي المؤقت وقانون الجامعات الأردنية والخاصة وقانون الأحوال المدنية وقانون الأسلحة والذخائر وقانون مراكز الإصلاح والتأهيل وقانون مراقبة سلوك الأحداث ونظام رسوم المحاكم وقانون رسوم طوابع الواردات والقانون المعدل لقانون العمل ونظام رسوم تصاريح عمل غير الأردنيين وقانون معدل لقانون محاكم الصلح وقانون معدل لقانون أصول المحاكمات المدنية وقانون استقلال القضاء وقانون معدل لقانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون التحكيم وقانون منطقة العقبة الاقتصادية.

فعند إصدار قانون الانتخابات على سبيل المثال تجاهلت السلطة التنفيذية حصيلة الحوارات والدراسات والاقتراحات التي تقدمت بها الفعاليات السياسية والنقابية والشعبية ومنظمات حقوق الإنسان حيث كانت جميعها تؤكد على رفض الصوت الواحد كما هو وارد في القانون السابق، كما تراجعت السلطة التنفيذية عن الوعود بإحداث التنمية السياسية التي أصبحت البلاد بحاجة لماسة إليها.

كما أن القانون المؤقت الجديد لا ينسجم مع المعايير الدولية المعترف بها حول التمثيل الشعبي وبالتالي فإن أية انتخابات ستجري وفقاً له سوف لن تؤدي إلى وجود ممثلين حقيقيين لإرادة المواطنين الأردنيين الحرة.

أما فيما يتعلق بقانون الاجتماعات العامة والذي قد كان مجلس النواب قد رفضه كمشروع قانون في تشرين الثاني عام 2000، فإنه فرض قيود جديدة متشددة على حق المواطنين في عقد الاجتماعات العامة، بعضها لم يكن يتضمنه القانون السابق لعام 1953 والذي صدر عندما كانت بقايا الانتداب البريطاني لا تزال موجودة، بالإضافة إلى أن هذا القانون قد جاء بأحكام وشروط مخالفة لأحكام الدستور والتي تنص على حق الإنسان بالتعبير عن أفكاره ومعتقداته، فعلى سبيل المثال فقد نص القانون على ضرورة أخذ موافقة خطية مسبقة من الحاكم الإداري على تنظيم الاجتماع أو المظاهرات فيما كان الوضع في ظل القانون السابق يتطلب إرسال إشعار للحاكم الإداري قبل عقد الاجتماع وذلك انسجاماً مع نص المادة (16) من الدستور الأردني التي تنص على أن للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون.

أما القانون المعدل لقانون محكمة أمن الدولة فقد وسع اختصاصات وصلاحيات هذه المحكمة الاستثنائية حيث أصبح بمقدورها أن تنظر بأية قضية، كما ألغى حق التمييز في حالة الجنح والذي كان منصوص على هذا الحق في القانون السابق وهذا يعتبر مصادرة لحق الإنسان في الطعن بالحكم الصادر عن هذه المحكمة، كما أعطى هذا القانون للمدعي العام حق التوقيف للمتهم مدة تصل إلى شهرين دون إحالته إلى المحكمة، وأنه من المعروف على الصعيد العالمي بأن المحاكمات التي تجري في إطار هذه المحكمة لا تتوافر بها شروط المحاكمات العادلة.

أما التعديل المتعلق بقانون العقوبات الأردني، والذي يكاد يكون الأشد خطراً على الحريات العامة، وبخاصة على حرية التعبير والصحافة، فقد جاء بأحكام وتعريفات جديدة لكلمة

الإرهاب واستخدام كلمات فضفاضة وتوسيع قاعدة الأعمال الموسومة بالإرهابية لتشمل أي شيء تعتبره السلطات خطراً على سلامة المجتمع وأمنه دون تحديد لهذه الأعمال، وهو ما يفتح المجال واسعاً للممارسات التعسفية وسوء استخدام الصلاحيات الممنوحة بموجب القانون.

كذلك، أعاد هذا القانون عقوبة السجن على الصحفيين والإغلاق للصحف، مما شكل ضربة قاصمة لحرية الصحافة والتعبير في البلاد لا تقل خطورة عن قانون المطبوعات المؤقت لعام 1997 وقانون عام 1998، والذين اضطرت السلطة التنفيذية للتراجع عنهما بفضل القضاء العادل والنزيه وتحت تأثير الضغوطات التي تعرضت لها السلطة التنفيذية من جانب جميع المنظمات المدافعة عن حرية التعبير والصحافة داخل وخارج البلاد.

إن إصدار القوانين المذكورة أعلاه يشكل تراجعاً خطيراً عن الالتزام الرسمي المعلن بالديمقراطية وقد أدى تطبيق هذه القوانين إلى فرض قيود شديدة على الحريات العامة للمواطنين وحقوقهم الأساسية، في الوقت الذي لا يوجد لهذا التضييق أية ضرورة أو موجبات في واقع البلاد، حيث قد حمل إصدار هذه القوانين الاعتقاد إلى العودة غير المعلنة للأحكام العرفية ولكن بصورة قوانين مؤقتة.

أما في عام 2002 [1] فقد استمرت الحكومة بإصدار القوانين المؤقتة والتي بلغ عددها حوالي أربعة وستون قانوناً طالت العديد من نواحي التشريع والحياة في الأردن، حيث كانت هذه القوانين تتضمن نصوصاً قانونية مخالفة لمبادئ دستورية كونها تقيد حريات المواطنين وحقوقهم، ومن المؤسف القول بأن محكمة العدل العليا قد انتهجت اجتهادات جديدة لم تمكن المواطنين من إلغاء القرارات التعسفية التي تصدر عن السلطات، فعلى سبيل المثال، قام وزير الداخلية بإصدار

---

[1] تقرير المنظمة العربية لحقوق الإنسان في الأردن لعام 2002.

قرار يتضمن حل الجمعية الأردنية لحقوق المواطن، ورفعت الجمعية نتيجة لذلك دعوى لإلغاء هذا القرار أمام محكمة العدل العليا، ولكن قامت محكمة العدل العليا بتأييد قرار الحل.

كما سعت السلطة التنفيذية إلى اللجوء إلى محكمة أمن الدولة في ملاحقة ناشطين سياسيين بتهم تشكيل جمعيات غير مرخصة أو إثارة النعرات وغير ذلك من التهم المماثلة، وقد حكم على البعض وأفرج عن البعض الآخر بقرار سياسي، فقد تم اعتقال ثلاثة مهندسين من لجنة مقاومة التطبيع مع العدو الصهيوني وقد أفرج عنهم بعد شهر من اعتقالهم، كما تم اعتقال السيدة توجان فيصل وتحويلها إلى محكمة أمن الدولة لنشرها بيانات وإعطاء تصريحات تتهم رئيس الحكومة بإصدار قوانين وأنظمة لمصالح معينة، وقد أصدرت محكمة أمن الدولة قراراً بالسجن عليها لمدة ثلاث سنوات، مما أدى لإضرابها عن الطعام، وقد ساءت حالتها الصحية نتيجة ذلك، وقيام حملة محلية ودولية تطالب بالإفراج عنها مما اضطر السلطات لإصدار عفو خاص عنها بعد أن قضت في السجن ثلاثة أشهر ونيف.

أما في عام 2003 [1] فقد استمر مسلسل القوانين المؤقتة المتواصل منذ عام 2001 حتى بلغ عدد هذه القوانين منذ عام 2001 ولغاية تشرين أول من عام 2003 وهو موعد استقالة الحكومة حوالي مائتين وثلاثة عشر قانوناً، حيث قامت الحكومة في يوم 2003/6/16 بإصدار الجريدة الرسمية التي تضمنت خمسة وثلاثون قانوناً مؤقتاً قبل الانتخابات المقررة بيوم واحد، التي طالت معظم مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والقانونية، ورغم الاحتجاجات المتكررة من الأحزاب السياسية والنقابات ومنظمات حقوق الإنسان فإن الحكومة لم تعر ذلك أي اهتمام وادعت أن المصلحة الوطنية تتطلب إصدار هذه القوانين.

---

[1] تقرير المنظمة العربية لحقوق الإنسان في الأردن لعام 2003.

وأن السبب الكامن وراء قيام الحكومة بإصدار هذه القوانين القرارات التي صدرت عن محكمة العدل العليا المستقرة برد أي دعوى تتعلق بطلب وقف العمل بأي قانون مؤقت، وبلغ عدد الدعوى المردودة حوالي عشر دعاوى، وعندما وجد المحامون هذا النهج من قبل محكمة العدل العليا توقفوا عن إقامة دعاوى للطعن بدستورية القوانين المؤقتة، حيث كانت تستند هذه المحكمة بردها للدعاوى المقامة إلى أن رافعي الدعوى لا مصلحة لهم في رفعها، متجاهلةً مبادئ القانون الإداري الراسخة بأن المصلحة التي تتطلبها الدعوى المرفوعة أمام محكمة العدل العليا يكفي بها المصلحة المحتملة وليست المصلحة القائمة.

أما الحدث الأبرز والمتعلق بالحريات العامة هو إنشاء المجلس الأعلى للإعلام ، فهو يعتبر نقطة تحول بارزة ليس فقط في علاقة الدولة بالإعلام ومؤسساته ، بل في تحول الإعلام من التبعية إلى الاستقلال ، ومن السيطرة والمنع إلى الحرية والمسؤولية ؛ والمجلس الذي أنشئ عام 2001 ، بموجب قانون مؤقت أصبح قانونه دائما بإقراره من مجلس الأمة بالقانون رقم 26 لسنة 2004 النافذ اعتبارا من 2004/8/1،[1] ويقوم عمل المجلس على الالتزام بمبادئ وثوابت منها الالتزام بالدستور والقوانين ، وتعزيز العدالة واحترام الكرامة الإنسانية وحرية الإنسان وخصوصياته، وتوعية المواطنين بحقوقهم وواجباتهم ، وحرية تداول المعلومات والمصداقية في نقل الأخبار ، ويهدف المجلس إلى تنمية القطاع الإعلامي ومساعدة وسائل الإعلام في دورها الرقابي ، ضمن أسس الحرية والاستقلال والواجب المهني واحترام حرية التعبير وتنمية قدرات الإعلاميين، وقد منح المجلس بعض السلطات لتمكينه من تحقيق أهدافه ، وعلى رأسها وضع الخطط العامة والقطاعية، وتوجيه السياسات الوطنية للإعلام في المملكة ، وتدريب الإعلاميين

[1] التقرير الصادر عن مركز عدالة لدراسات حقوق الإنسان لعام 2004.

وغيرها، على أن أبرز صلاحيات المجلس قد كانت النظر في الشكاوى ضد الإعلاميين ومؤسساتهم وحل النزاعات الإعلامية ؛ كما شرع المجلس بإنشاء مركز لتدريب الإعلاميين.

وقد سعى المجلس منذ نشأته إلى مراجعة شاملة لكافة التشريعات المتعلقة بالصحافة والإعلام ، وأظهر عناية خاصة بالسعي للالتزام بالمعايير الدولية للحق في حرية الرأي والتعبير وحماية الصحفيين ، ومن ذلك تضييق مفهوم الجرائم التي تقع بواسطة النشر ، وتحديد نطاق المسؤولية الجزائية والمدنية عنها ؛ كما سعى إلى زيادة الضمانات القانونية لتمكين الإعلاميين من القيام بواجباتهم المهنية بحرية ، بما في ذلك عدم جواز حبس الصحفيين والحق في الوصول الى المعلومات وتداولها ، حيث وضع المجلس مشروع قانون خاص به نأمل أن يتم إقراره من مجلس الأمة قريبا .

وتعتبر حرية الصحافة والإعلام رديف الحق في حرية الرأي والتعبير، ذلك أن مستوى تحقيق الواجب الإعلامي يعتمد الى حد كبير، على مستوى الحرية المتاحة في عرض الحقائق والأفكار والمواقف، إن الحريات الصحفية والإعلامية هي الأكثر حساسية لكافة ضروب الانتهاكات علاوة على أنها الأكثر إثارة للجدل حول موضوعات حقوق الإنسان، ومع هذا فإن حرية الرأي والتعبير لا تعني الصحفيين وحدهم بل هي حق لكل الناس.

ومع أهمية الإشارة إلى عدد من المظاهر التي تعزز ممارسة الحق في حرية التعبير، مثل ترخيص إصدار صحف يومية وأسبوعية ومجلات ونشرات ومراكز أبحاث ودراسات ومحطات إذاعية جديدة في المملكة خلال عام 2004 ، ومع السعي الحثيث للمجلس الأعلى للإعلام، ونقابة الصحفيين لدعم استقلال العمل الصحفي وإزالة كافة القيود والعراقيل التشريعية والإدارية والقضائية، التي تحد من ممارسة العمل الصحفي بحرية فلا زال الجانب الأكبر من الصحفيين يجمع على وجود أنماط من القيود والانتهاكات تحد من حرية العمل الصحفي وتؤثر

بشكل جدي في حرية الرأي والتعبير ومن أبرزها : الضغوط والتدخلات ، الرقابة المسبقة، الاعتقال والتوقيف . وقد وضح أكثر من تقرير وطني ودولي أبرز السمات التي تتصف بها تلك القيود على النحو التالي:

أولاً: التشدد في إجراءات التحقيق والمحاكمة.

ثانيا: التوسع في دائرة التجريم والعقاب.

ثالثا: سن التشريعات التي من شانها أن تعيق حق الوصول للمعلومات وتداولها.

رابعاً: وضع القيود في التشريعات الخاصة بالإعلام و الإعلاميين.

وخلال هذا العام استبشرت الأحزاب السياسية خيرا بتوجه الحكومة نحو التنمية السياسية، إلا أنه لم يكن لها دور ملموس في دعم ذلك التوجه، فإستراتيجية وخطة عمل التنمية السياسية التي أطلقتها الحكومة، كشفت عمق الثغرات والفجوات لدى الأحزاب السياسية والعمل الحزبي، وعدم وجود برامج وحلول واقعية للتحديات والقضايا التي تواجه المواطنين والدولة ، كما أن الخطة قد أحدثت إرباكا لدى الأحزاب، التي ترجع التقصير في تحقيق التنمية السياسية إلى الحكومة والحكومات المتعاقبة ، وما صدر عنها من تجاهل وتهميش لدور الحزب السياسي ، بل إنها أخفقت في طرح وتسويق شعار التنمية السياسية حين استبدلته بشعار التنمية الإدارية.

ان التنمية السياسية تستوجب مناخا تتعزز فيه الحريات العامة ، ويحترم فيه الرأي والرأي الآخر وحرية التعبير، ويتم من خلاله أزاله كل العقبات أمام العمل الحزبي، في حين ترى الأحزاب بأن الحكومة من خلال عدد من الإجراءات ، تضيق على الحريات العامة، وتصادر الرأي الأخر، مستندة في ذلك إلى الاستدعاءات المتكررة من قبل الحكام الإداريين والدوائر الأمنية ، التي تصل حد حجز الحرية لقيادات بعض الأحزاب السياسية ، ولشخصيات حزبية

وسياسية بارزة ، وكذلك إلى الاعتقالات في صفوف منتسبيها والتي تكررت أكثر من مرة وبشكل جماعي أحيانا .

أما عام 2005 [1] فقد شهد تشكيل ثلاثة حكومات متتالية، مما اثر سلباً على تطور العملية الديمقراطية وحقوق الإنسان في المملكة؛ وذلك بسبب الغموض والتضارب الواضح في مواقف الحكومات المختلفة حول برامج الإصلاح السياسي وقضايا الحريات العامة.

وفي هذا المجال فإنه وقبل انعقاد الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة بيوم واحد، وضعت الحكومة أربعة مشاريع لقوانين مؤقتة لا تنطبق على أي منها حالة الضرورة التي نص عليها الدستور بأي صورة من الصور ولا تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل، ودفعت بها إلى مجلس الأمة، وهو ما يعتبر قطعاً مخالفة دستورية صارخة، وهي قوانين (الجمارك، والزراعة، وضريبة الدخل، وأملاك الدولة).

وبصورة عامة لم يطرأ خلال عام 2005 تغيير جوهري أو تطور إيجابي على صعيد التشريعات أو الإجراءات المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية، باستثناء بعض الإصلاحات التي طرأت على أوضاع مراكز الإصلاح والتأهيل، فلا زالت التشريعات الحاكمة لهذه الحقوق نافذةً دون أي تغيير أو تعديل، وقد شهد عام 2005، محاولاتٍ لفرض المزيد من القيود على الحريات السياسية والعمل النقابي والحزبي، من خلال مشروع قانون النقابات المهنية الذي تقدمت به الحكومة بتاريخ 2005/3/6 إلى مجلس النواب، كما تم فرض سلسلة من القيود الإدارية على النشاط الحزبي، وعلى ممارسة النقابات لأعمالها وصلت إلى درجة المواجهة.

كما شهد عام 2005 م تطوراً إيجابياً نسبياً في مجال حرية الصحافة التي تمثل حرية الرأي والتعبير أهم تجلياتها، حيث اصدر الملك عبد الله الثاني ابن الحسين توجيهات بتاريخ

[1] التقرير الصادر عن مركز عدالة لدراسات حقوق الإنسان لعام 2005.

2005/4/19 تمنع اعتقال وتوقيف الصحفيين، كما اصدر رئيس الوزراء تعميماً بتاريخ 2005/6/14 يمنع الرقابة على الصحف، وقد عرض مجلس الوزراء على مجلس النواب مشروعا لتعديل قانون المطبوعات والنشر يتضمن إلغاء لعقوبتي الحبس والاعتقال في جرائم المطبوعات.

كما أحال مجلس الوزراء مشروع قانون حق الحصول على المعلومات إلى مجلس النواب في شهر تشرين الأول لعام 2005، ويأتي مشروع هذا القانون لتنظيم الازدياد المطرد في استخدام المعلومات والتطور التكنولوجي لوسائل الاتصال.

أما فيما يتعلق بتوصيات لجنة الأجندة الوطنية بخصوص إلغاء إلزامية العضوية في نقابة الصحفيين، فقد رفضتها نقابة الصحفيين، معللة ذلك بأن من شأن إلغاء إلزامية العضوية خلق الفوضى والانفلات في العمل الصحفي في الأردن، كما عبرت النقابة عن موقفها برفض هذه التوصية من خلال الاعتصام أمام رئاسة الوزراء لهذه الغاية بتاريخ 2005/10/4.

ورغم التطورات الإيجابية المتعلق بحرية الرأي والتعبير التي شهدها عام 2005، إلا أن بداية العام كان قد شهد تقييدا لبعض مظاهر هذه الحرية، حيث منعت النقابات المهنية بالقوة من التعبير عن رأيها بمشروع قانون النقابات الجديد، كما حظر عليها تنظيم بعض الندوات والمهرجانات التي تتناول الشأن العام أو الشأن السياسي.

كما أشارت الأرقام المعلنة من قبل دائرة المطبوعات والنشر لعام 2005، إلى أن الدائرة منعت تداول (73) كتابا وقد شمل المنع كتبا لكتاب متنوعين من حيث مرجعياتهم السياسية، كما شمل المنع تداول وطبع رسائل ماجستير ودكتوراه مقدمة في الجامعات الأردنية وحائزة على مرتبة الشرف، بالإضافة إلى كتب أخرى حائزة على جائزة الدولة التقديرية ومطبوعة على حساب الدولة.

خلال عام 2006 [1] صدر قانون المركز الوطني لحقوق الإنسان رقم (51) لسنة 2006م، بعد ان استكملت الإجراءات الدستورية بموافقة مجلسي النواب والأعيان على مشروع القانون المؤقت، وفي شهر نيسان من عام 2006 تم انتخاب الأردن عضواً في مجلس حقوق الإنسان التابع للجمعية العامة للأمم المتحدة في دورته الأولى ولمدة ثلاثة سنوات، كما تم انتخاب مندوب الأردن مقرراً عاماً للمجلس.

وخلال عام 2006 نشرت الحكومة خمس اتفاقيات دولية تتعلق بحقوق الإنسان في الجريدة الرسمية وبذلك أصبحت جزأً من النظام القانوني الأردني وهي:

- الإتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
- العهد الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية.
- اتفاقية مناهضة التعذيب وغيرها من المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.
- اتفاقية حقوق الطفل.
- البروتوكول الاختياري لإتفاقية حقوق الطفل (اشتراك الأطفال في الصراعات المسلحة).
- البروتوكول الاختياري الملحق بإتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال وبغاء الأطفال والمواد الإباحية عن الأطفال.

أما اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) فما زالت لدى الحكومة ولم تحول الى مجلس الأمة كما لم تنشر في الجريدة الرسمية.

وعلى صعيد التشريعات شهد عام 2006 إقرار عدد من مشاريع القوانين ذات العلاقة بالحريات العامة وحقوق الإنسان والنزاهة، وأهمها مشروع قانون منع الإرهاب، ومشروع قانون

[1] التقرير الصادر عن مركز عدالة لدراسات حقوق الإنسان لعام 2006.

التصديق على اتفاقية حقوق الطفل، ومشروع قانون إشهار الذمة المالية، ومشروع القانون المعدل لقانون الوعظ والإرشاد والخطابة والتدريس في المساجد، ومشروع قانون مكافحة الفساد، كما تم بتاريخ 2007/2/6 تشكيل هيئة مكافحة الفساد، كما أحالت الحكومة إلى مجلس النواب مشروعاً معدلاً لقانون المطبوعات والنشر، ومشروعاً معدلاً لقانون الأحزاب السياسية، بالإضافة إلى مشروع قانون ضمان حق الحصول على المعلومات.

أما خلال عام 2007 [1] حصلت تطورات وأحداث مهمة أثرت - بشكل أو بآخر - على الحقوق المدنية والسياسية، وكان من أبرز التطورات الإيجابية على صعيد التشريعات:

1- تعديل المادة (208) من قانون العقوبات التي تتصل اتصالاً وثيقاً بالحق في الحياة والسلامة الجسدية، حيث تم اعتماد تعريف التعذيب الذي تضمنته اتفاقية مناهضة التعذيب التي سبق للأردن أن صادق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، ورفع عقوبة الحبس لمرتكب فعل التعذيب من ثلاثة أشهر إلى ستة أشهر، فضلاً عن النص على عدم جواز استعمال الأسباب المخففة التقديرية من قبل المحكمة، وعلى عدم جواز وقف تنفيذ العقوبة المحكوم بها.

2- وعلى صعيد الحق في حرية الرأي والتعبير، تم إقرار قانون حق الحصول على المعلومات، كما تم تعديل قانون المطبوعات والنشر الذي قضى بعدم جواز توقيف الصحفي في جرائم المطبوعات، وحظر التدخل في العمل الصحفي، وأكد على رفع الرقابة المسبقة على المطبوعات إعمالاً للمادة (15) من الدستور، بينما أبقى القانون على شرط الترخيص المسبق قبل إصدار المطبوعات، وعلى جواز تملك الحكومة الأسهم في الصحف، وهو ما اعتبر من سلبيات القانون.

[1] التقرير الصادر عن مركز عدالة لدراسات حقوق الإنسان لعام 2007.

3- كما تم تعديل قانون البلديات الذي أقر انتخاب رؤساء البلديات بدلاً من تعيينهم، وخصص ما نسبته (20%) من مقاعد أعضاء المجالس للنساء.

وبالمقابل كان من أبرز التطورات السلبية - خلال عام 2007 - استمرار العمل بقانون منع الجرائم دون أي محاولة لوضع ضوابط لقرارات الحكام الإداريين في هذا الميدان، وقد شهد عام 2007 إفراطاً وتعسفاً في استخدام صلاحية التوقيف الإداري التي طالت أعداداً كبيرة من المواطنين الأردنيين والأجانب مقارنة بالسنوات السابقة، مما شكل مساساً واضحاً بحقوقهم.

وقد جاء قانون الأحزاب السياسية الجديد الصادر في نيسان عام 2007 ليفاقم من أزمة عدم الثقة التي استحكمت بين الحكومة والأحزاب السياسية، فبدلاً من أن يكون القانون رافعة قوية للتعددية السياسية، وانتشال الحياة الحزبية من وهدتها، ودفع العملية الديمقراطية إلى الأمام، فقد تضمنت أحكامه عراقيل تحد من قدرة الأحزاب على الحركة والانتشار والمشاركة الفعالة.

ثم جاءت الانتخابات البلدية، ومن بعدها الانتخابات النيابية، لتسجل تراجعاً كبيراً على صعيد التطور الديمقراطي والإصلاح السياسي المنشود.

وتعتبر قوانين الانتخابات والأحزاب والاجتماعات العامة، وقوانين الجمعيات والمطبوعات وغيرها من التشريعات الناظمة للحقوق المدنية والسياسية والحريات العامة، تشكل وحدة متكاملة ومترابطة، ولا بد أن ينظر إليها ويعاد النظر فيها ضمن رؤية واضحة؛ باعتبارها أحد أهم المكونات الرئيسية لأي مشروع للإصلاح السياسي والاجتماعي، وأن يتم التعامل معها بعيداً عن الانتقائية وبمرتبة متساوية في الأولويات.

ويضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي[1] مؤشر للحقوق المدنية، وقد كانت الدول تقسم حتى العام 2003 على النحو التالي، كانت الدول التي يقع متوسط تصنيفاتها المجمعة للحقوق

---

[1] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي http://www.arabstats.org/indicator.asp

السياسية والحريات المدنية بين درجة 1 و 2.5 توصف كدول" حرة"، بين 3 و 5 كدول "حرة جزئيا"، وبين 5.5 و 7 كدول "غير حرة". واعتبارا من العام 2003 صنفت الدول التي يقع متوسط تصنيفاتها المجمعة بين 3 و 5 كدول "حرة جزئيا"، وبين 5.5 و 7 كدول "غير حرة". بين 3 و 5 كدول "حرة جزئيا"، وبين 5.5 و 7 كدول "غير حرة". يستخدم الدليل من 1 إلى 7 لقياس دليل الحريات المدنية وتعتبر العلامة 1 هي الأدنى والعلامة 7 تشير إلى أقصى درجات الحرية.

جدول (12)

مؤشر الحريات المدنية

السنة	مؤشر الحريات المدنية
2001	4
2002	5
2003	5
2004	5
2005	4
2006	4
2007	4
2008	4
2009	5
2010	لا يتوفر معلومات
2011	لا يتوفر معلومات

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

المبحث الثالث

اثر برنامج التحول على المشاركة السياسية

لقد امتازت انتخابات عام 2003 بمشاركة جميع الأحزاب والقوى السياسية في الأردن، بعد أن كانت قد قاطعت الانتخابات السابقة عام 1997 احتجاجاً على قانون الانتخاب لعام 1993، وهو قانون الصوت الواحد للناخب الواحد. حيث رأت الأحزاب، وفي مقدمتها حزب

جبهة العمل الإسلامي، أن هذا القانون موجه ضدها ولصالح القوى العشائرية الموالية للحكومة. إلا أن جميع الأحزاب قد شاركت في انتخابات هذا العام، على الرغم من أن قانون الصوت الواحد، المثير للجدل مازال هو القانون الانتخابي المعمول به، مما أثار علامات شك وتساؤلات كثيرة عن السبب الحقيقي وراء مقاطعة الأحزاب للانتخابات في ذلك العام، عام 1997.

من التغيرات الهامة في قانون الانتخابات الأردني هي زيادة عدد مقاعد مجلس النواب من 80 إلى 110 مقاعد، منهم 6 مقاعد عن الكوتا النسائية، وتغيير سن الناخب من 19 إلى 18 عاماً.

لقد جرت انتخابات هذا العام في جوّ من النزاهة، مع وجود تقارير عن بعض التجاوزات المحدودة ومحاولات التزوير هنا وهناك. فقد اتهم أمين عام حزب جبهة العمل الإسلامي الحكومة بممارسة ضغوطات على المواطنين من أجل إفشال مرشحي الجبهة، وقد أشار إلى بعض التجاوزات في بعض المحافظات، مثل محافظة المفرق.

لقد ترشح لخوض الانتخابات 765 مرشحاً، وعدد من يحق لهم التصويت، أي من هم فوق الـ 18 عاماً 2,3 مليون ناخب وناخبة من أصل سكان المملكة البالغ عددهم 5.4 مليون.

وتنقسم المملكة إلى 45 دائرة انتخابية موزعة على أنحاء الأردن، ولكل دائرة انتخابية عدد محدد من النواب، يتفاوت بين دائرة وأخرى. وتوجد كوتا انتخابية للمسيحيين وأخرى للشركس والشيشان وكذلك للبدو ومؤخراً تم استحداث كوتا نسائية.

لقد بلغت نسبة التصويت بما يقارب 59%، وهي نسبة أعلى من الانتخابات السابقة عام 1997 حيث كانت نسبة التصويت بما يقارب 54%، وذلك لمقاطعة الأحزاب لتلك الانتخابات. إلا أنها نسبة أقل من تلك في انتخابات عام 1989 و1993 حيث كانت نسبة التصويت 68% و62% على التوالي.

وتعليقاً على نسبة المقترعين لهذا العام، رأت الحكومة أن هذه النسبة هي جيدة جداً وتضاهي نسبة المقترعين في الديموقراطيات الغربية. إلا أن عدداً من المحللين يرون بأن الأحداث الأخيرة في المنطقة، وبخاصة الحرب على العراق والانتفاضة الفلسطينية، بالإضافة إلى الإحباط والوضع الاقتصادي الصعب في المملكة كان لها دور مهم في خفض نسبة المشاركة في الانتخابات، وبسبب عدم مبالاة قطاعات واسعة من الشارع الأردني بهذه الانتخابات ونتائجها.

إلا أن هناك تحليلاً آخر لتدني نسبة المشاركة من زاوية أخرى، فمن المعروف أن الفلسطينيين في الأردن، أو ما يصطلح على تسميتهم (الأردنيون من أصل فلسطيني) يشكلون أكثر من 60% من سكان المملكة، غالبيتهم تسكن في العاصمة الأردنية عمان ومدينة الزرقاء ونسبة غير قليلة منهم تسكن مدينة إربد شمال المملكة. نسبة التصويت في عمان كانت الأقل بين محافظات المملكة، حيث شارك في الانتخابات الأخيرة 43% فقط من حاملي البطاقات الممغنطة، و48% من سكان محافظة الزرقاء، أي أن الأردنيين من أصل فلسطيني لم يشاركوا في الانتخابات بفعالية وقد شاركوا بنسبة أقل بكثير من الشرق أردنيين (حسب التعبير السائد)، لقد وصلت نسبة الاقتراع في محافظة الكرك 82% وفي المفرق 81% و82% في جرش، و70% في البلقاء. هذه النسب تعطي دليلاً قوياً على ضعف مشاركة الأردنيين من أصل فلسطيني في الانتخابات النيابية. ويوجد عدد من التحليلات والتفسيرات لضعف مشاركتهم في الانتخابات، منها الخوف من فكرة الوطن البديل وأن الأردن هو فلسطين، وهو ما سيقوض فرص عودتهم إلى فلسطين ويؤدي لإسقاط حق العودة. ولعل هذا التبرير وهذه الفكرة غير غائبة عن بال الحكومة الأردنية. وقد يكون هذا السبب وراء التوزيع غير العادل لمقاعد مجلس النواب على

الدوائر الانتخابية وبشكل يضمن عدم وجود عدد كبير من النواب من أصل فلسطيني في مجلس النواب.

فعدد سكان العاصمة عمان هو أكثر من 2 مليون نسمة، لها ثلاثة وعشرون مقعداً فقط في مجلس النواب وعدد سكان محافظة الزرقاء حوالي 800 ألف نسمة ولها 10 مقاعد، بينما يوجد لمحافظة الكرك عشرة مقاعد أيضاً، إلا أن عدد سكانها لا يتجاوز مائتي ألف نسمة. ويبلغ عدد سكان جرش 150 ألف نسمة ولها أربعة نواب. أي أن توزيع مقاعد مجلس النواب على الدوائر الانتخابية ليس على أساس عدد السكان، بل يخضع لأسس ومعايير أخرى، لعل أهمها هو ما ذكرته سابقاً من الخوف من تشكل أغلبية في مجلس النواب من الفلسطينيين، أو الأردنيين من أصل فلسطيني حسب التعبير السائد.

إلا أن عدد النواب الأردنيين من أصل فلسطيني ارتفع في هذا المجلس من حوالي 11 في المجلس السابق إلى حوالي 20 نائباً في المجلس الحالي، مما يشكل زيادة بمعدل 3%. والجدير ذكره هنا، أن عدداً كبيراً منهم هم مرشحو جبهة العمل الإسلامي.

أود الإشارة أنني استخدمت تعبير حوالي في الإشارة للعدد، لأن هناك نواباً من مواليد الأردن، والبعض منهم يعتبر نفسه فلسطينياً والبعض لا يعتبر الأمر كذلك.

- جبهة العمل الإسلامي:

خاض الأخوان المسلمون، ممثلين بحزب جبهة العمل الإسلامي الانتخابات بقائمة تضم ثلاثين مرشحاً فقط، إلا أن بعض المراقبين يقولون ان جبهة العمل الإسلامي قد خاضت الانتخابات بقائمتين، الأولى وهي المعلنة وقائمة ثانية غير معلنة تضم حوالي عشرة مرشحين. ولعل أكبر مفاجأة في الانتخابات هي حصول الإسلاميين على 17 مقعداً فقط، إحداها لامرأة

فازت بالمقعد النيابي على أساس الكوتا النسائية، وهو ما يشكل تراجعاً ملحوظاً لتمثيل جبهة العمل الإسلامي في مجلس النواب.

هناك نواب إسلاميون دخلوا المجلس ولا ينتمون للجبهة، بل يختلفون معها بشكل كبير (عبد الحفيظ علاوي، عبد الله العكايلة وآخرون). حيث حصل الإخوان المسلمون على 23 مقعداً في انتخابات عام 1989 و16 مقعداً في انتخابات عام 1993، أي أنهم كانوا يشكلون ما نسبته 20% من مجلس النواب لعام 1993 المكون من ثمانين مقعداً، إلا أنهم لا يمثلون أكثر من 15% من مجلس النواب الجديد المكون من مائة وعشرة مقاعد. [1]

أما باقي الأحزاب الثلاثين المرخصة، فلم تحقق أي نتائج يمكن ذكرها. فالتيار الوطني الديموقراطي وهو تجمع ائتلافي يضم سبعة أحزاب يسارية وقومية وعدداً من الشخصيات المستقلة، خاض هذه الانتخابات بقائمة تضم إحدى عشر مرشحاً، لم ينجح أيٌ منهم في الفوز بمقعد في مجلس النواب. وتعليقاً على هذه الهزيمة للتيار الوطني قال الناطق الرسمي باسمه ان هذه الانتخابات غير نزيهة وشكك بنتائج الانتخابات. إلا أنّ من الواجب ذكره هنا أنه لم يكن أحدٌ من مرشحي التيار الوطني الديموقراطي قريباً من الفوز، بل ان العدد الأكبر من مرشحي التيار حصلوا على عدد محدود جداً من الأصوات، لم يتجاوز المائتي صوت في بعض الحالات، وفي ضوء هذه النتائج فإن القول بوجود تزوير في الانتخابات هو أمر مشكوك في مصداقيته وموضوعيته.

[1] نسيم عنيزات، الأحزاب مكون أساسي في العملية الانتخابية منذ عام 1989، جريدة الدستور الأردنية، 2013/7/2،

http://www.addustour.com/ViewTopic.aspx?ac=%5CLocalAndGover%5C2010%5C11%5CLocalAndGover_issue1122_day07_id279392.htm#.UdM4pzswdG0 .

أما القائمة الثانية للأحزاب اليسارية والقومية وهي أحزاب العمل القومي، الشغيلة الشيوعي، حشد، العربي الأردني، والفجر، فقد خاضت الانتخابات بقائمة تضم سبعة مرشحين. فشلوا جميعاً أيضاً في الوصول إلى قبة البرلمان.

-أحزاب تجمع الإصلاح الديموقراطي (أحزاب الوسط) والذي يضم أحزاب المستقبل، الوسط الإسلامي، حركة اللجان، الرفاه، النهضة، واليسار الديموقراطي، وأحزاب مجلس التنسيق الحزبي الذي يضم أحزاب الخضر، حركة دعاء، الوطني الدستوري والأجيال، فقد خاض مرشحو كلتا الكتلتين أو التجمعين الانتخابات بشكل غير معلن. حيث لم تعلن هذه الأحزاب عن مرشحيها للانتخابات بشكل علني، ولم يعلن المرشحون من جهتهم عن انتماءاتهم الحزبية. وبالتالي فإنه من الصعوبة التوصل إلى العدد الحقيقي لمرشحي هذه الأحزاب الذين استطاعوا الوصول إلى قبة البرلمان.

إلا أنه من المؤكد أن اثنين من مرشحي الإصلاح ممن ينتمون إلى حزب اليسار الديموقراطي قد نجحوا في الوصول إلى البرلمان، أما بقية أحزاب هذا التجمع، فإن المؤشرات تشير إلى عدم نجاح أي من مرشحيهم في تحقيق الفوز في الانتخابات. أما مجلس التنسيق الحزبي، فإن غالبية أو جميع أحزاب هذا التجمع هي أحزاب ذات صبغة عشائرية وموالية إلى حد كبر للحكومة. وبالتالي فإن جميع مرشحي هذه الأحزاب، غير المعلنين هم مرشحو عشائرهم أولاً وقبل كل شيء. وقد نجح عدد لا بأس به من مرشحين محسوبين على هذا التيار، لعل أبرزهم رئيس مجلس النواب السابق عبد الهادي المجالي. وتشير بعض التقديرات إلى أن مجلس التنسيق الحزبي قد يشكل كتلة برلمانية تضم حوالي عشرة نواب.

أما المرشحون النقباء في النقابات العمالية والمهنية، فقد أخفق جميع النقباء المرشحين في الفوز بمقعد برلماني.

وبشكل عام، فإن الحزبيين لن يشكلوا أكثر من 25% من مجموع عدد النواب في المجلس النيابي القادم، وهي نسبة ضئيلة جداً مقارنة مع دول العالم الأخرى، وحتى مع الكثير من الدول العربية التي تجري فيها انتخابات برلمانية حرة.

إن هذه النتائج الباهتة للحركة الحزبية في الأردن تلقي الضوء مجدداً على دور وفعالية الأحزاب في المملكة وأسباب غياب أي دور فاعل لها في الحياة السياسية في المملكة، باستثناء حزب جبهة العمل الإسلامي.

لقد كان من اللافت للنظر خلال الحملة الانتخابية التي استمرت أسبوعين قبل يوم الإقتراع، غياب البرامج السياسية والشعارات الكبرى البراقة، عن الدعاية الانتخابية لمعظم المرشحين، وظهور هذه الشعارات بشكل خجول للغاية، فقد كانت شعارات تحرير فلسطين والعودة والوحدة العربية هي الشعارات المسيطرة على البرامج والدعاية الانتخابية لمعظم المرشحين في الانتخابات السابقة، مع غياب الاهتمام بالمشكلات الاقتصادية والاجتماعية للمواطن الأردني، أما في انتخابات هذا العام، فقد كانت المشكلات الاقتصادية من فقر وبطالة وفساد إداري والقضايا الاجتماعية هي الشعارات المسيطرة على الساحة الانتخابية. ولعل ذلك إشارة على عدم تقبل الناخب الأردني لهذه الشعارات حول القضايا الكبرى، واهتمامه بشكل أكبر من السابق بمشكلاته اليومية والسعي نحو تحسين وضعه المعيشي والاقتصادي.

ومن ناحية أخرى، فإن الأحداث الجارية في فلسطين والحرب على العراق من قبل الولايات المتحدة كان لها تأثير كبير على توجهات الناخبين وعلى مزاج الشارع الأردني. ففشل الأحزاب السياسية في التعامل مع هذه القضايا والتصدي لها بشكل مقنع للمواطن أدى إلى زيادة التباعد بين المواطن وهذه الأحزاب.

وأيضاً فإن غالبية الأحزاب تتميز بالطابع الشخصي وغياب البرامج الاقتصادية والاجتماعية من برامجها وعدد الأحزاب الكبير أدى إلى ضعف تمثيل الأحزاب في الشارع الأردني، بل وغياب غالبيتها عن الأحداث الجارية محلياً وإقليمياً.

والمجتمع الأردني هو مجتمع عشائري، وبالتالي فإن العشائرية والقرابة هي الدافع الرئيسي وراء توجهات الناخب وليس الانتماء الحزبي والأيديولوجي، وبخاصة خارج العاصمة عمان. فغالبية مرشحي جبهة العمل الإسلامي ممن نجحوا في الانتخابات، حققوا هذا الفوز في المدن الكبيرة مثل العاصمة والزرقاء وإربد، حيث ان العشائرية ليست قوية في هذه المدن مثل المدن الأخرى والمناطق الريفية. وقانون الانتخابات الحالي الصوت الواحد للناخب الواحد، قد قوّى من العشائرية وأضعف من قوة الأحزاب. ففي ظل قانون انتخاب القائمة السابق كان بإمكان الناخب أن ينتخب أكثر من مرشح واحد، وبالتالي كان باستطاعته أن يحقق واجبه العشائري من جهة، والحزبي أو الإيديولوجي من جهة أخرى.

أما انتخابات عام 2007 فقد جرت وفقاً لقانون الانتخابات المؤقت لعام 2003 الذي ينص على "نظام الصوت الواحد"، أي نظام الصوت الواحد غير القابل للتحويل في الدوائر متعددة الأعضاء الذي يتيح للناخبين اختيار مرشح واحد على ورقة الاقتراع. وينص القانون أيضا على تخصيص ستة مقاعد كوتا للمرأة وتسعة مقاعد للمسيحيين و ثلاثة مقاعد للشركس والشيشان.

وتنافس ما مجموعه 885 مرشحا، من بينهم عدد غير مسبوق من النساء 199 مرشحة، على مقاعد مجلس النواب وعددها 110 مقاعد. وخاضت جبهة العمل الإسلامي المعارضة، أكبر حزب سياسي في الأردن، الانتخابات ممثلة بـ 22 مرشحا.

ويبدو أن عملية الاقتراع على مستوى البلاد مرت بسلاسة ودون مشكلات، وخلافا لما حدث خلال الانتخابات البلدية التي جرت يوم 31 تموز من هذا العام، فإنه لم ترد تقارير عن أعمال عنف خطيرة في يوم الاقتراع.

وأعلنت الحكومة بعد وقت قصير من انتهاء الانتخابات أن نسبة المشاركة الانتخابية بلغت 55%، بانخفاض طفيف عن نسبة المشاركة في الانتخابات البرلمانية لعام 2003 والتي بلغت 58%، حيث بلغ عدد المسجلين في الدوائر الانتخابية للمملكة والمؤهلين لممارسة الاقتراع في انتخابات مجلس النواب الخامس عشر (2,456,052) شخصاً، مقابل (2,325,496) مسجلاً في عام 2003، وبذلك يكون عدد المسجلين قد زاد بمقدار 130,556 شخص، أو 5.6% فقط خلال أربع سنوات، هذا، ويتوزع المسجلون لانتخابات 2007 النيابية حسب الجنس إلى 1,179,923 ذكور، أو 48%، و1,276,129 إناث، أو 52% ، وتظهر النتائج الأولية للانتخابات أن الإقبال على التصويت جاء أقل من المعتاد في مدينتي الزرقاء وعمان الكبيرتين في حين كان الإقبال أكبر بكثير في مناطق تعتبر عشائرية.

وكان التطور الأبرز في الانتخابات هو نتائج مرشحي جبهة العمل الإسلامي التي جاءت أسوأ من المتوقع. فقد فاز ستة فقط من المرشحين الإسلاميين بمقاعد (بانخفاض عن 17 مقعدا في الانتخابات البرلمانية السابقة). ولم يفز أي من مرشحي جبهة العمل الإسلامي في المعاقل التقليدية للجبهة في الزرقاء وإربد، وخسر بعض الإسلاميين البارزين مقاعدهم في العاصمة. وحقق نصف مرشحي الجبهة الفائزين الفوز في مدن من المعروف عنها أنها قواعد عشائرية قوية وهي تحديدا، الكرك وعجلون وجرش.

وألقت جبهة العمل الإسلامي باللوم على الحكومة في هزيمتها، متهمة الحكومة بتسهيل عمليات شراء الأصوات من جانب المرشحين الأثرياء الموالين للحكومة والسماح بعمليات نقل

غير قانوني للناخبين من دائرة إلى أخرى لضمان فوز مرشحين مستقلين/عشائريين بعينهم.وفي التقرير الصادر عن المركز الوطني لحقوق الإنسان، وهو مؤسسة شبه حكومية، أشار إلى أن المركز تلقى شكاوي من عدد كبير من الناخبين حول عمليات كبيرة لنقل وشراء الأصوات.

وبالفعل، فقد فاز معظم المرشحين العشائريين الموالين للحكومة ورجال الأعمال المستقلين في المناطق الحضرية بمقاعد في البرلمان. وباستثناء جبهة العمل الإسلامي، لم يفز ممثلو أي حزب سياسي آخر بمقاعد.

وتم انتخاب سبع نساء في البرلمان، ست منهن في إطار مقاعد الكوتا وواحدة في انتخابات مباشرة خارج الكوتا. ولم تشهد انتخابات عام 2003 فوز أي امرأة في انتخابات مباشرة على مرشح من الرجال. وثلاث من بين النساء السبع الفائزات في الانتخابات كن أعضاء في برلمان عام 2003.

وفي عام 2010 جرت الانتخابات النيابية والتي يتنافس فيها 621 مرشحا بالإضافة إلى 143 سيدة للفوز بمقاعد القبة البرلمانية البالغ عددها 120 مقعدا، وقد قاطع حزب جبهة العمل الإسلامي الانتخابات، وقد كان معظم المرشحين لهذه الانتخابات عن طريق التمثيل العشائري، حتى مرشحو الأحزاب السياسية يطرحون أنفسهم بإجماع عشائري، حيث بلغت نسبة المشاركة الانتخابية 53%.

فقد كان قرار جبهة العمل الإسلامي بمقاطعة انتخابات المجلس السادس عشر ضربة موجعة تماما، فقد جاءت احتجاجاتهم المتواصلة على قانون الانتخاب ومطالبتهم بضرورة تغييره وتعديله في سياقها الزمني، وقد حاولت العديد من الأحزاب السياسية استغلال فرصة غياب جبهة العمل الإسلامي عن الانتخابات وأعلنت عن طرح قوائم حزبية واسعة على نحو حزب التيار الوطني الذي حاول تعبئة الفراغ الذي نشأ عن غياب جبهة العمل الإسلامي وطرح ضمن قائمته

المعلنة تشريح 34 مرشحا، بينما تبنى دعم العشرات من المرشحين الآخرين دون الإعلان عن هويتهم الحزبية.

وكذلك فعلت تحالفات حزبية أخرى، إلا أنها جميعها لم تنجح تماما بالوصول إلى قبة البرلمان، وباستثناء عدد محدود جدا من مرشحي حزب التيار الوطني، فان معظم المرشحين الحزبيين باؤوا بالفشل ولم يستطيعوا النجاح بتعبئة الفراغ الذي أحدثه غياب حزب جبهة العمل الإسلامي عن الانتخابات.

وقد جرت الانتخابات النيابية في عام 2010 بموجب قانون انتخاب جديد الذي اعتمد نظام الدوائر الوهمية أو الدوائر الفرعية، وهو ما أدى بالنتيجة إلى خلق ظروف اجتماعية جديدة على هامش العملية الانتخابية أثرت سلبا وبشكل خطر على مجريات العملية الانتخابية بكاملها.

فقد ساعد نظام الدوائر الفرعية الوهمية على نشوء وتغذية الصراعات العائلية والعشائرية، كما أدى بالنتيجة إلى حدوث تجاوزات في غاية الخطورة في يوم الاقتراع من قبل الناخبين والمرشحين وعشائرهم وصلت في بعض الدوائر الانتخابية إلى استخدام العنف، ولاحقا تعززت هذه الخلافات بشكل خطر جدا، فقد أعلنت العديد من المناطق احتجاجها على نتائج الانتخابات ولجأت إلى العنف والى إغلاق الطرق والاعتداء على مرشحين آخرين، والاشتباك حتى مع رجال الأمن.

ان هذه الظروف أدت بالنتيجة إلى التأثير على العملية الانتخابية، وساهمت إلى حد بعيد في صياغة الوجه الجديد لمجلس النواب السادس عشر، الذي تعرض إلى جهد دعائي وإعلامي كبيرين جدا من قبل الحكومة من اجل التأثير على توجهات الناخبين تجاه عدم مقاطعة الانتخابات وحثهم للمشاركة بفعالية في يوم الاقتراع لمواجهة الدعوات التي كانت تنشط لمطالبة الناخبين بمقاطعة العملية الانتخابية بكاملها.

إن ولادة هذا المجلس لم تكن بعيدة تماما عن التشكيك بمدى نزاهة الانتخابات التي رافقت عملية الاقتراع والفرز بكاملها، إضافة إلى التشكيك الدائم والمتواصل بمدى حيادية الحكومة تجاه العملية الانتخابية بكاملها إلى جانب النقد الشديد لمخرجات قانون الانتخاب الذي لقي منذ الإعلان عنه حملة نقد شرسة، أدت بالنتيجة إلى التأثير على مخرجاته وموقف الناخبين حتى من المشاركة أو عدمها بالرغم من ان الحكومة اعترفت في أكثر من مناسبة في حينه بان نسبة الاقتراع وصلت إلى نحو 53 %، وهي نسبة اعتبرتها كبيرة ومقبولة، واستندت عليها لتعلن عن نجاح العملية الانتخابية بكاملها.

ونتج عن الانتخابات ولادة مجلس جديد ارتفعت فيه المقاعد من 110 مقعدا في المجلس الخامس عشر الى 120 مقعدا، وارتفعت نسبة تمثيل المرأة ضمن الكوتا النسائية من 6 مقاعد الى 12 مقعدا، وسجل المجلس نجاح ثاني امرأة في تاريخ الحياة البرلمانية على نظام التنافس الحر، ليرتفع عدد النساء في البرلمان السادس عشر إلى 13 امرأة.

وغاب حزب جبهة العمل الإسلامي تماما عن التمثيل في المجلس، كما غابت قطاعات حزبية عديدة، وبرزت في الأفق مبكرا مشكلات انعدام الثقة بين الناخبين من جهة والمجلس من جهة أخرى، بالرغم من كل المحاولات الرسمية التي بذلت من اجل تغيير النظرة إلى المجلس ومحاولة رفع منسوب الثقة الشعبية به.

جدول (13)

نسب التصويت على المجالس النيابية

التسلسل	المجلس النيابي	الأعوام	نسبة التصويت
1	الثالث عشر	1997	%54.4
2	الرابع عشر	2003	%58.87
3	الخامس عشر	2007	%54
4	السادس عشر	2010	%53

المصدر: محمد المقداد، دعوات الإصلاح في الأردن وإشكالية العلاقة مع السياسات الحكومية، مؤشرات الاستقرار السياسي والاقتصادي: دراسة تحليلية (2001-2010).

المبحث الرابع

أثر برنامج التحول على الاستقرار الحكومي

ارتبط بدء تطبيق برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي في المملكة الأردنية الهاشمية بظاهرة عدم الاستقرار الحكومي من خلال تعدد قرارات تغيير الحكومة وذلك على نحو تشكيل جديد أو إجراء تعديل على الحكومات القائمة سواء أكان هذا التعديل جوهري أم شكلي.

جدول (14)

الوزارات الأردنية المتعاقبة

رئيس الحكومة	تاريخ التشكيل	عدد الوزراء	التعديل الأول	التعديل الثاني	التعديل الثالث	التعديل الرابع	التعديل الخامس	تاريخ الاستقالة
علي أبو الراغب	2000/6/19	29	2000/9/26	2001/6/16	2001/9/20	/10/27 2001	2001/12/5	2002/1/14
علي أبو الراغب	2002/1/14	27	2002/1/14	2002/9/26	2003/1/12	2003/1/13		2003/7/20
علي أبو الراغب	2003/7/21	29						2003/10/22
فيصل الفايز	2003/10/25	21	/10/24 2004	2005/5/20				2005/4/5

رئيس الحكومة	تاريخ التشكيل	عدد الوزراء	التعديل الأول	التعديل الثاني	التعديل الثالث	التعديل الرابع	التعديل الخامس	تاريخ الاستقالة
عدنان بدران	2005/4/7	26	2005/7/3					2005/11/24
معروف البخيت	2005/11/27	24	/10/22 2006	2007/9/2				2007/10/22
نادر الذهبي	2007/10/25	28	2009/2/23	2009/6/11				2009/12/9
سمير الرفاعي	2009/12/14	29	2010/7/28	/10/26 2010				2010/11/22
سمير الرفاعي	31							2011/2/1
معروف البخيت	27	2011/7/2						2011/10/17
عون خصاونة	30	2012/4/9						2012/4/26

المصدر: رئاسة الوزراء الأردنية.

ونظرة تحليلية للجدول المشار إليه أعلاه نجد أنه قد تم تكليف (6) حكومات 2000/6/17 ولغاية 2005/11/27 وهي الفترة بدأ بها برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي بالعمل ولغاية توقف العمل به، كما بلغ عدد التعديلات الوزارية على هذه الحكومات (12) تعديل في حين تولى رئاسة هذه الحكومات (4) رؤساء وزراء.

ويلاحظ من الجدول أعلاه أن فترة برنامج التحول الاجتماعي والاقتصادي شهد ستة تغييراً أو تشكيلاً حكومياً جديداً، أي بمعدل تغيير أو تشكيل جديد واحد لكل ثمانية أشهر، بينما الفترة اللاحقة على توقف العمل ببرنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي فقد شهدت ستة تغييراً أو تشكيلاً حكومياً جديداً أي بمعدل تغيير واحد لكل 12شهر، مما يلاحظ من خلال مقارنة الاستقرار الحكومي خلال عمل البرنامج وبعد توقف العمل به أن معدل التغيير الوزاري خلال

فترة البرنامج هي أقل منها خلال الفترة التالية عليه، مما يشير إلى أن فترة تطبيق البرنامج شهدت حالة من عدم الاستقرار وبنسبة أعلى من الفترة اللاحقة.

ويلاحظ أيضاً من الجدول أعلاه أن حالة عدم الاستقرار الحكومي لم تتوقف فقط عند التشكيل الوزاري الجديد، وإنما فقد شهدت فترة تطبيق البرنامج عدة تعديلات وزارية حيث يظهر الجدول أن فترة برنامج التحول قد شهد أحد عشر تعديلاً وزارياً طوال فترة عمل البرنامج أي بمعدل تعديل وزاري كل (4,36 أشهر)، بينما شهدت الفترة اللاحقة على توقف عمل البرنامج ثمانية تعديلات وزارية أي بمعدل تغيير وزاري واحد كل (10,25 أشهر) وهو ما يشير أيضاً إلى حالة من عدم الاستقرار الحكومي التي شهدتها فترة تطبيق البرنامج.

أما بخصوص أطول فترة لرئيس حكومة فكانت حكومة علي أبو الراغب، إذ شكل الحكومة ثلاث مرات ابتداء من 2000/6/19 وانتهاء بتاريخ 2003/10/24 وتم اجراء تسعة تعديلات وزارية في غضون ثلاث سنوات تقريباً، وقد مررت جميع القوانين الملبية لبرنامج التحول الاجتماعي والاقتصادي.

ويضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي[1] مؤشر فاعلية الحكومة وهو مؤشر ذاتي على إدارة الحكم تم تجميع عناصره من مصادر مختلفة يقيس الإدراكات الحسية للمفاهيم التالية: نوعية الجهاز البيروقراطي، تكاليف المعاملات، نوعية الرعاية الصحية العامة ودرجة استقرار الحكومة. تتراوح التقديرات ما بين −2.5 و +2.5 والقيم العليا هي الأفضل.

[1] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي http://www.arabstats.org/indicator.asp

جدول (15)

فاعلية الحكومة

فاعلية الحكومة	السنة
0.28	2009
0.27	2008
0.27	2007
0.19	2006
0.1	2005
0.16	2004
0.25	2003
0.2	2002

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

المبحث الخامس

اثر برنامج التحول على الاستقرار البرلماني

في 17 حزيران 2003 جرت انتخابات مجلس النواب الرابع عشر بعد أن تم تأجيلها لمدة عام ونصف، بموجب قانون انتخاب مؤقت آخر، تم بموجبه زيادة عدد مقاعد مجلس النواب من 80 إلى 110 مقعد، وزيادة عدد الدوائر الانتخابية، وتخصيص ستة مقاعد للنساء، إلى جانب تعديل العديد من المواد المتعلقة بآليات الانتخاب.

وحيث أن الدستور الأردني كان قد حدد واجبات مجلس النواب ، في إدارة الشؤون العامة للدولة، من خلال دوري التشريع، والرقابة على الأداء الحكومي . ولا تقف مهمة المجلس التشريعية على مناقشة وإقرار مشاريع القوانين والقوانين المؤقتة المحالة اليه من الحكومة، بل تتعداها لحق اقتراح مشاريع القوانين بطلب من عشرة نواب على الأقل.

كما تشمل الرقابة على الأداء الحكومي، مراقبة الموارد والإنفاق العام، ومناقشة الخطط والسياسات والقضايا العامة، كما وتشمل توجيه الأسئلة والاستجوابات للوزراء والحكومة، وطلب إجراء التحقيقات.

لقد قام مجلس النواب بإقرار (91) قانوناً ، كان من بينها عدد من القوانين ذات المساس المباشر بحقوق الإنسان مثل: (قانون الاجتماعات العامة ، وقانون المجلس الأعلى للإعلام ، وقانون معدل لقانون محكمة أمن الدولة ، وقانون معدل لقانون الاستملاك ، وقانون الجرائم الاقتصادية ، وقانون مراكز الإصلاح والتأهيل ، وقانون المركز الوطني لحقوق الإنسان ، وقانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ...) في حين ورد للمجلس أربعة عشر قانونا ، أحيلت إليه بموجب الإرادة الملكية بدعوته للإنعقاد، وقد إستأثرت التشريعات المالية مثل قانون الموازنة العامة ، وقانون الضريبة العامة على المبيعات ، وغيرها بالنصيب الأوفر من أعمال المجلس.

أما من حيث أعمال الرقبة، فقد بلغ عدد الأسئلة التي تقدم بها السادة النواب (308) أسئلة، وقد تلقى المجلس إجابة على (168) سؤالا منها ، ولم ترد الإجابة على(137) سؤالا في حين تم سحب (3) أسئلة من قبل مقدميها . وبلغ عدد طلبات المناقشة (4) طلبات، دارت حول مناقشة سياسة تعديل المناهج الدراسية، ومناقشة غلاء الأسعار.

وبلغ عدد الاقتراحات برغبة التي تقدم بها المجلس (15) اقتراحا أبرزها الاقتراح برغبة لزيادة قيمة الإسكان العسكري للأفراد من(5.000) إلى (10.000) دينارا الذي تمت إحالته إلى اللجنة المالية والاقتصادية، في حين بلغ عدد الاقتراحات بقانون (3) اقتراحات ، أبرزها احتساب خدمة العلم للمتقاعدين العسكريين ، وشمول السجين والموقوف بالمعالجة الصحية المجانية ،وبلغ

عدد العرائض والشكاوى المقدمة للمجلس خلال هذه الفترة (41) عريضة وشكوى (4) منها تم إحالتها إلى الحكومة والباقي تم حفظها لعدم الاختصاص.

وبلغ عدد المذكرات التي تقدم بها السادة النواب (130) مذكرة تمت الإجابة على(9) منها فقط في حين لم ترد الإجابة على (121) مذكرة المتبقية.

وقد صدرت عن المجلس (8) بيانات تتعلق بمجملها بالأوضاع الدائرة في كل من الأراضي الفلسطينية المحتلة والعراق، كما قام المجلس خلال هذه الفترة بمناقشة بيانين وزاريين، الأول البيان الوزاري لحكومة السيد علي أبو الراغب التي نالت الثقة بعد خمسة أيام من المناقشات ، والثاني بيان حكومة السيد فيصل الفايز والتي نالت الثقة أيضا بعد خمسة أيام من المناقشات.

وحيث أن اللجان البرلمانية من أهم صيغ العمل داخل مجلس النواب، ويعتمد جدول أعمال إجتماعات المجلس على تلك اللجان، ومع هذا فقد لوحظ بان توافقات الكتل البرلمانية لعبت الدور الأبرز في تشكيل تلك اللجان وإختيار رؤسائها ومقرريها ، أكثر من اعتبارات الكفاءة المهنية والتخصص، كما لوحظ أن التغيير المتكرر في عضوية تلك اللجان ورئاستها ، يحول دون تراكم الخبرة، مما يؤدي إلى زيادة الجهود على تكرار الجهود المبذولة في دراسة القوانين وبالتالي تأخير عرضها على المجلس.

وقد أحسنت اللجان البرلمانية صنعا بدعوتها ذوي الخبرة والإختصاص والمعنيين بالتشريعات المحالة إليها؛ ومع ذلك فلا زالت الحاجة ماسة لدعم عمل اللجان بفرق عمل وطنية وأجهزة إستشارية وفنية، لتمكينها من الأخذ بالمعايير الدولية في تنظيم الإعتراف بالحقوق و حرية التمتع بها ، علاوة على التحقق من مشروعية وضرورة القيود التي يمكن أن تطالب الحكومة بوضعها لتقييد ممارسة تلك الحقوق بحرية.

إن السمة البارزة في مجلس النواب هي عدم إعطاء التشريعات العناية اللازمة في البحث والتحليل ؛ حيث لوحظ غياب الدراسات والمسوح والأبحاث التي تمكن المجلس ولجانه المختلفة من بناء موقفه التشريعي في ضوئها.

إذ اكتفى مجلس النواب بالأسباب الموجبة لإصدار القوانين التي تقدمها الحكومة ، وغالبا دون الإستناد لمثل تلك الدراسات ، ينعكس بصورة سلبية على تحديد الإحتياجات التشريعية ، مما يجعل بعض التشريعات الصادرة عن المجلس ، أدوات لتعزيز السلطة أكثر منها أشكالا لتنظيم الحقوق وضمانات للتمتع بها ، وهو ما يفسر احياناً أوجه التناقض والتعارض بين عدد من التشريعات التي صدرت في تلك الفترة.

غياب المعايير اللازمة لدراسة الأثر التشريعي : فقد سبق لمجلس النواب على سبيل المثال، أن أقر أكثر من خمسة عشر قانونا ، ضمن ما سمي بحزمة التشريعات الإقتصادية ، وكان الهدف من إقرارها خلق وتعزيز فرص وآفاق الإستثمار في المملكة ؛ وعند مناقشة وجبة أخرى من التشريعات لذات الهدف ، يفترض أن يكون المجلس قد تحقق من كفاية التشريعات القائمة.

وكذلك الأمر حين أقر مجلس النواب تعديل قانون المالكين والمستأجرين ، دون اعتبار للأبعاد الإقتصادية والإجتماعية للشرائح والفئات المستهدف بهذا التعديل ، مما ينذر بأزمة وطنية واسعة النطاق بين المالكين والمستأجرين مع نهاية العام (2010) ، وهو الموعد الذي حدده القانون لإعتبار عقود الإجارة السارية قبل 2000/8/31 منتهية حكما ، ما لم يتم إتفاق آخر بين المالك والمستأجر.

إن دراسة مجلس النواب لأثر تطبيق التشريعات على حقوق المواطنين هو من صلب المهام البرلمانية، وإن حق أعضاء مجلس النواب بإقتراح مشاريع القوانين ، يستند بالأساس إلى

سلامة تقدير الإحتياج التشريعي ، التي لا تقوم إلا على فهم وإستقراء دقيقين لأثر التشريع في الواقع.

عدم وضوح الأولويات في عمل المجلس ، حيث يتحكم نشاط اللجان وقدرتها على الإنجاز ، في تحديد الموضوعات والقوانين التي يبحثها المجلس ، دون مراعاة لإعتبارات حجم الفئة المتوقع تأثرها بأحكام القانون، أو الحاجة إلى إقرار تشريعات بعينها لدعم التوجهات الإقتصادية أو الإجتماعية أو التنموية أو حماية حقوق الإنسان وتعزيزها.

لا زال رفض وإقرار المجلس للقوانين ، محكوما باعتبارات وتوازنات سياسية بين النواب أنفسهم كتلا وأفرادا ، أو بين النواب والحكومة ، أكثر من كونه إستجابة لآراء المواطنين وتطلعاتهم وإحتياجاتهم، ومن ذلك رد المجلس للقانون المؤقت رقم (86) لسنة2001المعدل لقانون العقوبات والمتضمن تعديل المادة (340) من القانون ، بإستبدال العذر المحل بالعذر المخفف في حالة قتل الرجل لزوجته أو إحدى محارمه متلبسة بالزنا أو في فراش غير مشروع ، وإستفادة المرأة من ذات العذر إذا وقع ذات الفعل من زوجها في بيت الزوجية ، أو ما عرف (بجرائم الشرف).

ومع إتساع دائرة المطالبات بضرورة إلغاء نص المادة المذكورة ، حماية للمرأة ومنعا من التمييز بينها وبين الرجل ، وإقرارا بالمساواة بينهما أمام القانون، ومع أن النص المعدل كان أقل بكثير من المطلوب (وهو إلغاء تلك المادة التي تعطي مشروعية للقتل) فقد أصر مجلس النواب على رد القانون المذكور دون بيان الأسباب . وينطبق الأمر كذلك على رد المجلس للقانون المعدل لقانون الأحوال الشخصية رقم (82) لسنة 2001 الذي عرف بـ " قانون الخلع" مع أنه تضمن إقرار أكثر من مبدأ شرعي وقانوني لحماية المرأة والطفل . وفي حين ناضلت فئات واسعة من المواطنين لتعديله بما يتيح رفع سن الزواج للرجل والمرأة إلى ثمانية عشر عاما،

استجابة للواقع الاجتماعي والاقتصادي ، وإنسجاما مع الإتفاقية الدولية لحقوق الطفل التي إنضم إليها الأردن عام 1990 ، وبما لا يتعارض مع مقاصد الشريعة الإسلامية، إلا أن مجلس النواب قد رد ذلك القانون دون أسباب واقعية أو قانونية تذكر.

أما قانون الاجتماعات العامة ، الذي لم تنقطع الشكوى من تطبيقاته المقيدة لحق الاجتماع، فقد أقره المجلس بظروف غامضة ، رغم المواقف المعلنة للنواب والكتل البرلمانية من ضرورة رده إلا ان إقرار القانون بالصورة التي جاء عليها يشكل مخالفة للاتفاقيات الدولية التي التزم الأردن بها من جهة، وجاء من جهة أخرى ، على حساب تطلعات المواطنين والقوى السياسية لحرية الحق في الاجتماع ، الذي يرتبط به وقد يتوقف عليه ممارسة حقوق سياسية أخرى كالحق في المشاركة السياسية والحق في حرية الرأي والتعبير.

وفي 20 تشرين الثاني 2007 جرت انتخابات مجلس النواب الخامس عشر وفق القانون نفسه الذي جرت بموجبه انتخابات مجلس النواب الرابع عشر في عام 2003، الذي استمر حتى صدور الإرادة الملكية بحل مجلس النواب اعتباراً من يوم الثلاثاء الواقع في الرابع والعشرين من شهر تشرين الثاني سنة 2009 .وكان من أهم إنجازات هذا المجلس ما يلي[1]:

في مجال التشريع حيث بلغ المجموع العام لمشاريع القوانين والقوانين المؤقتة التي انجزها مجلس النواب الخامس عشر (116) قانونا، حيث عقد مجلس النواب الخامس عشر دورتين عاديتين ودورتين استثنائيتين أنجز خلالها العديد من القوانين المؤقتة ومشاريع القوانين.

وقد توزعت القوانين التي اقرها مجلس النواب الخامس عشر على النحو التالي

---

[1] مجلس النواب الأردني، المجلس الخامس عشر، ابرز الإنجازات.

جدول (16)

القوانين التي أقرها مجلس الأمة 15

الدورة	عدد القوانين المنجزة
الدورة العادية الأولى	50
الاستثنائية للدورة العادية الاولى	24
الدورة العادية الثانية	24
الاستثنائية للدورة العادية الثانية	18
المجموع	**116 قانوناً**

المصدر: مجلس الأمة الأردني.

أما في مجال الرقابة فقد كانت على النحو التالي:

جدول (17)

ملخص حول دور مجلس الأمة 15 في مجال الرقابة

الدورة	الأسئلة	الاستجوابات	طلبات المناقشة	الاقتراحات برغبة	الاقتراحات بقانون	العرائض والشكاوي	المذكرات
الدورة العادية الأولى	280	2	4	2	2	2	49
الدورة الاستثنائية الأولى	30	–	–	–	–	–	24
ما بعد الدورة الاستثنائية الأولى للدورة العادية الأولى	31	–	–	–	–	–	29
الدورة العادية الثانية	201	8	6	3	6	3	85
الدورة الاستثنائية الأولى للدورة العادية الثانية	51	2	–	–	2	–	15
ما بعد الدورة الاستثنائية الأولى للدورة العادية الثانية	54	–	–	–	–	2	23

المصدر: مجلس الأمة الأردني.

أما في مجال الشؤون السياسية الخارجية فتبرز نشاطات المجالس البرلمانية في مجال الدبلوماسية البرلمانية من خلال الأوضاع والظروف السياسية السائدة خلال حياة المجلس النيابي والتي تنعكس بدورها على نشاطات المجلس في الشؤون الخارجية سواء من حيث استخدام حقه في إصدار البيانات السياسية أو من خلال علاقته مع البرلمانات الأخرى .

أولا : على صعيد البيانات الصادرة عن المجلس

جدول (18)

ملخص حول البيانات الصادرة عن مجلس الأمة 15

الدورة	البيانات
الدورة العادية الأولى	§ بيان يستنكر العدوان العسكري الإسرائيلي المستمر على الأراضي الفلسطينية. § بيان يستهجن إعادة نشر الرسوم الكاريكاتيرية المسيئة لشخص الرسول محمد صلى الله عليه وسلم في الصحف الدنماركية. § بيان يستنكر التقرير الذي بثته وكالة الأنباء الأمريكية وتتضمن مطالعات تشوه الحقائق وتسئ إلى العلاقات الإسلامية المسيحية بين الأردنيين. § بيان يستنكر العدوان الإسرائيلي الآثم على الشعب الفلسطيني في قطاع غزة. § بيان يستنكر الفيلم السيئ للرسول صلى الله عليه وسلم.
الدورة العادية الثانية	§ بيان يستنكر الهجوم الذي شنته القوات الأمريكية على إحدى قرى الشقيقة سوريا. § بيان يستنكر العدوان العسكري الإسرائيلي على غزة.
الدورة الاستثنائية الثانية للدورة العادية الثانية	§ بيان يستنكر فيه ما جرى في الملاعب الأردنية من قبل فئة ضالة من هتافات وإساءات وشتائم التي تعكس أخلاقه البعيدة عن الانتماء والولاء. § بيان يستنكر فيه خطاب رئيس الوزراء الإسرائيلي حول وصف السلام في المنطقة وسياسات التطرف الرافضة للسلام. § بيان يستنكر فيه مشهد الجريمة النكراء بحق الشهيدة الدكتورة مروة الشربيني على يد أحد غلاة العنصرية في ألمانيا. § بيان حول الرؤيا الوطنية السديدة التي عبر عنهاجلالة الملك المعظم في الاجتماع الذي شهدته القيادة العامة للقوات المسلحة ويؤكد المجلس وقوفه الحازم والحاسم خلف قيادة جلالته المظفرة في التصدي للإشاعات المسيئة للوطن والتعامل بحزم مع المشككين ودعاة التخريب وضرب الوحدة الوطنية الراسخة.

المصدر: مجلس الأمة الأردني.

أما المنجزات في مجال الدبلوماسية البرلمانية فقد نشط مجلس النواب الخامس عشر من خلال الزيارات البرلمانية إلى كثير من دول العالم مما كان له الأثر البالغ على الدبلوماسية البرلمانية الأردنية في شرح الموقف الأردني إزاء العديد من القضايا العربية المصيرية وتبادل وجهات النظر مع البرلمانيين في الدول الأخرى كما كان مجلس النواب مسرحا للعديد من الزيارات البرلمانية من الدول الشقيقة والصديقة والسفراء العرب والأجانب بالإضافة إلى الوفود

الطلابية من الأردن والخارج. لقد كان لهذا النوع من الزيارات دور هام في توطيد العلاقات بين البرلمان وبرلمانات العالم الأخرى مما انعكس بالتالي ايجابيا على العلاقات السياسية بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومات تلك الدول وذلك من خلال تقريب وجهات النظر وتوحيد المواقف والإطلاع على أخر المستجدات السياسية في تلك الدول وبيان موقف البرلمان الأردني من جميع القضايا السياسية.

وفي إطار تمتين العلاقات البرلمانية، فقد حرص المجلس على إنشاء جمعيات صداقة ولجان أخوة مع عدد كبير من برلمانات دول العالم تجتمع في مؤتمرات ولقاءات تضم أعضاء هذه الجمعيات من البلدان المختلفة التي تربطهم عرى الأخوة والصداقة.

وفي انتخابات المجلس النيابي السادس عشر التي جرت في التاسع من شهر تشرين ثاني 2010 تم فيها اعتماد ما بات يعرف بقانون "الدوائر الوهمية"، في الوقت الذي لجأت الحكومة فيه إلى رفع نسبة مقاعد الكوتا النسائية من 6 مقاعد إلى 12 مقعدا بواقع مقعد واحد لكل محافظة من محافظات المملكة.

وأعاد القانون الجديد تعريف "الدائرة الانتخابية" بأنها "كل جزء من المملكة يشمل دائرة فرعية واحدة او أكثر حسبما هو مبين في النظام"، وعرف الدائرة الفرعية بأنها "أي دائرة فرعية مبينة وفق أحكام النظام على أساس مقعد نيابي واحد لكل دائرة فرعية في الدائرة الانتخابية ".

ولجأ القانون إلى تقسيم الدائرة الانتخابية إلى دوائر فرعية صغيرة ضمن النطاق الجغرافي والانتخابي للدائرة الأم، وقام بإلزام وحصر المرشح بالمنافسة على مقعد الدائرة الفرعية، بينما منح الناخب حق التصويت ضمن أية دائرة فرعية يختارها.

وبحسب الفقرة "أ" من المادة "11" من قانون الانتخاب المؤقت لسنة 2010 فانه "لا يجوز لأي شخص ان يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب إلا في دائرة فرعية واحدة"، ونصت

الفقرة "ب" من نفس المادة على انه "لا يجوز للمرشح تغيير الدائرة الفرعية التي تقدم بطلب ترشيح فيها إلى دائرة فرعية أخرى".

وادخل تعديلا آخر على القانون تم بموجبه توسيع الفترة الزمنية التي يسمح فيها للمرشح بسحب ترشيحه، فبدلا من ثلاثة أيام من موعد الاقتراع في قانون الانتخاب لسنة 2007، أصبحت المدة سبعة أيام بموجب المادة "14" التي نصت على "يجوز لأي مرشح ان يسحب ترشيحه قبل سبعة أيام من بدء الاقتراع وذلك بتقديم طلب خطي لرئيس اللجنة المركزية والذي عليه ان يعلن عن ذلك في صحيفتين يوميتين محليتين على الأقل "، وباستثناء تلك التعديلات التي أدخلت على قانون انتخابات 2010 فان جوهر ومضمون القانون بقي على حاله.

وقد رافقت انتخابات المجلس النيابي السادس عشر العديد من الظروف الداخلية التي أثرت سلبا على نتائج العملية الإنتخابية، وبالتالي على تشكيلة المجلس الداخلية، ويمكن إجمال تلك الظروف فيما يلي:

أولا : الظروف السياسية: ولد المجلس السادس عشر بعد حل مجلس النواب الخامس عشر الذي لم يكمل مدته الدستورية، بعد ان بقي قائما لمدة عامين ويومين فقط. وحتى هذه اللحظة فإن الأسباب الحقيقية التي دفعت لحله لا تزال مجهولة تماما، وبخلاف ما نملكه من العديد من الروايات والاجتهادات الشخصية فان الأسباب الحقيقية لحله لا تزال مجهولة تماما.

ولكن بالنظر لجميع أسباب حل المجلس الخامس عشر المختلفة فإنها جميعها تشير إلى تدني شعبيته إلى أدنى مستوى لم تصله أية مجالس نيابية سابقة، وهو ما كشفت عنه بوضوح العديد من استطلاعات الرأي العام، إلى جانب كونه اغرق تماما في الخلافات الشخصية والخلافات الكتلوية الانتخابية حتى ان المجلس بقي منقسما طوليا على نفسه بين كتلة برلمانية كبرى هي كتلة التيار الوطني التي ضمت في عضويتها 56 نائبا، وعقدت تحالفا مصلحيا

انتخابيا مع كتلة برلمانية أخرى هي كتلة الإخاء الوطني "21 نائبا" مما جعلهما تسيطران تماما على المجلس.

كذلك فان المجلس الذي بدأ مسيرته منشقا على نفسه، لم يستطع إقناع المواطنين والناخبين بضرورة بقائه واستمراره، حتى ان الناخبين أعلنوا بوضوح عن عدم رغبتهم ببقائه. وتحول المجلس إلى هدف مكشوف لوسائل الإعلام والصحافة التي وجهت إليه انتقادات متواصلة وشديدة.

ومن الملاحظ ان المجلس الخامس عشر ولد في ظروف استثنائية غير مسبوقة، فقد جاءت انتخاباته بعد عملية تزوير الانتخابات البلدية، وبالرغم من مشاركة جبهة العمل الإسلامي في تلك الانتخابات إلا أنها لم تستطع الحصول على أكثر من 6 مقاعد، وهو ما أدى في النهاية إلى اتخاذ جبهة العمل الإسلامي قرارها بمقاطعة انتخابات المجلس السادس عشر.

كذلك، أصبح لدى غالبية الفاعلين السياسيين في الأردن وخاصة بعد صدور تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان أن عملية انتخاب مجلس النواب الخامس عشر تعرضت لعملية تزوير كبيرة أدت إلى الإخلال في نزاهتها، وبالتالي بدا التعامل مع المجلس باعتباره مجلسا مزورا.

ثانيا: عوامل اجتماعية

ومن ابرز هذه العوامل تلك التي أحدثها قانون الانتخاب نفسه عندما اعتمد نظام الدوائر الوهمية او الدوائر الفرعية، وهو ما أدى بالنتيجة إلى خلق ظروف اجتماعية جديدة على هامش العملية الانتخابية أثرت سلبا وبشكل خطر على مجريات العملية الانتخابية بكاملها.

فقد ساعد نظام الدوائر الفرعية الوهمية على نشوء وتغذية الصراعات العائلية والعشائرية، كما أدى بالنتيجة إلى حدوث تجاوزات في غاية الخطورة في يوم الاقتراع من قبل الناخبين

والمرشحين وعشائرهم وصلت في بعض الدوائر الانتخابية إلى استخدام العنف .ولاحقا تعززت هذه الخلافات بشكل خطر جدا، فقد أعلنت العديد من المناطق احتجاجها على نتائج الانتخابات ولجأت إلى العنف والى إغلاق الطرق والاعتداء على مرشحين آخرين، والاشتباك حتى مع رجال الأمن.

ان هذه الظروف أدت بالنتيجة إلى التأثير على العملية الانتخابية، وساهمت إلى حد بعيد في صياغة الوجه الجديد لمجلس النواب السادس عشر، الذي تعرض إلى جهد دعائي وإعلامي كبيرين جدا من قبل الحكومة من اجل التأثير على توجهات الناخبين تجاه عدم مقاطعة الانتخابات وحثهم للمشاركة بفعالية في يوم الاقتراع لمواجهة الدعوات التي كانت تنشط لمطالبة الناخبين بمقاطعة العملية الانتخابية بكاملها.

وقد بدأ المجلس أعماله مبكرا مع حكومة جديدة هي الثانية لرئيس الوزراء سمير الرفاعي، حتى إذا ما صوت المجلس على منجه الثقة بنسبة غير مسبوقة بلغت 111 نائبا حتى تحول الموقف الشعبي للناخبين إلى موقف مضاد للمجلس، وبدأت الهتافات في الشارع تدعو إلى حل المجلس، وأصبح هدفا أمام المحتجين والمتظاهرين الذين يطالبون بإقالة الحكومة وحل المجلس معا، وأصبح يطلق عليه "مجلس 111".

وواجه المجلس عدة تظاهرات للمحتجين الذين وقفوا أمام مبنى المجلس لتوجيه الانتقادات والمطالبة بحله، في حركة احتجاج غير مسبوقة من قبل، ظهرت مبكرا جدا وقبل ان يتم المجلس دورته العادية الأولى. ولقد كان لتأثير الربيع العربي دورا كبيرا في هذا الجانب، وما جرى من تغيير في تونس ومصر انتقل سريعا إلى عمان، وأصبحت أهداف الناخبين وهتافاتهم تطالب بالإصلاح السياسي، وبتعديلات دستورية سريعة، ورافق هذه المطالب سلسلة احتجاجات

وتظاهرات مستمرة بشكل أسبوعي، ورفعت فيها دائما مطالب إقالة حكومة الرفاعي، وحل مجلس النواب.

وأقيلت حكومة الرفاعي وتم تكليف د. معروف البخيت بتشكيل حكومته ، ليدخل المجلس في منعطف داخلي جديد، بعد ان شهد انقساما بين قطاع نيابي داعم لهذه الحكومة، وبين قطاع نيابي آخر يدعو الى حجب الثقة عنها. فقد وجد مجلس النواب نفسه أمام استحقاقات مفصلية عندما ذهب لمناقشة الثقة بحكومة د. البخيت، فقد رأى النواب في تلك المناقشات الفرصة مؤاتية تماما لحجب الثقة عن الحكومة وإقالتها برلمانيا بهدف استعادة شعبيتهم وشعبية المجلس التي فقدت تماما بسبب ثقة "111 " التي منحت لحكومة الرفاعي، وبالرغم من النقد الشديد الذي وجهه النواب لحكومة البخيت فقد حصلت على ثقة متواضعة .

ولم ينجح المجلس باستعادة شعبيته التي كان يبحث عنها، ودخل في مأزق أوسع عندما اتسعت دائرة المطالبين بحل المجلس، وزادت أعداد المتظاهرين واتسع نطاق احتجاجاتهم جغرافيا وبشكل أسبوعي. لقد بقي المجلس السادس عشر يعيش تحت الضغط الداخلي، من خلال انعدام وجود وجه حقيقي للمعارضة البرلمانية، إلى جانب خلافات النواب نفسها على الموقف من محاربة الفساد وهو ما ظهر جليا في مناقشات ملف قضية الكازينو وتوجيه الاتهامات للوزراء الذين أوصت لجنة التحقق النيابية باتهامهم، حيث ظهر الانقسام النيابي الداخلي بشكل لافت للانتباه أدى بالنتيجة إلى تعزيز قناعات الناخبين بضرورة حل المجلس.

لقد ولد المجلس السادس عشر تحت الضغط، وبقي يعيش تحت الضغط الذي تنوع واختلفت أدواته، حتى صدرت الإرادة الملكية بحل هذا المجلس

أما ابرز انجازات هذا المجلس[1] على صعيد التشريع إقرار عدد من القوانين والتي بلغ المجموع العام لمشاريع القوانين والقوانين المؤقتة التي أنجزها مجلس النواب السادس عشر (78) قانونا، وقد توزعت القوانين التي اقرها هذا المجلس على النحو التالي:

جدول (19)

ملخص حول عدد القوانين التي أقرها مجلس النواب 16

الدورة	عدد القوانين المنجزة
الدورة العادية الأولى 2011/3/28-2010/11/28	26
الدورة الاستثنائية الأولى 2011/9/28-2011/6/22	12
الدورة العادية الثانية 2012/6/26-2011/10/26	33
الدورة الاستثنائية الأولى للدورة العادية الثانية 2012/7/19-2012/7/8	2
الدورة الاستثنائية الثانية للدورة العادية الثانية 2012/9/17-2012/8/26	5
المجموع	**78 قانوناً**

المصدر: مجلس الأمة الأردني.

[1] مجلس النواب الأردني، المجلس السادس عشر، ابرز الإنجازات.

أما في مجال الرقابة البرلمانية فقد كانت على النحو التالي:

جدول (20)

ملخص حول دور مجلس النواب 16 في مجال الرقابة البرلمانية

الدورة	الأسئلة	الاستجوابات	طلبات المناقشة	الاقتراحات برغبة	الاقتراحات بقانون	العرائض والشكاوي	المذكرات
الدورة العادية الأولى 2011/3/28-2010/11/28	558	3	3	-	11	9	106
الدورة الاستثنائية الأولى 2011/9/28-2011/6/22	76	2	-	-	2	-	47
الدورة العادية الثانية 2012/6/26-2011/10/26	115	9	4	-	16	14	163
الدورة الاستثنائية الأولى للدورة العادية الثانية 2012/7/19-2012/7/8	1	1	-	-	1	1	4
الدورة الاستثنائية الثانية للدورة العادية الثانية 2012/9/17-2012/8/26	1	-	1	-	-	2	

المصدر: مجلس الأمة الأردني.

المبحث السادس

أثر برنامج التحول على الشفافية

لقد تراجع مستوى الشفافية – نتيجة ظهور حالات فساد- إلى وصول الأردن للمرتبة (50) من بين (178) دولة شملها التقرير الصادر عن منظمة الشفافية الدولية الصادر عام 2010، علماً أن الأردن كان بالمرتبة (47) عام 2009، وحافظ على ترتيبه الدولة الخامسة بين الدول العربية. [1]

[1] محمد أحمد مقداد، دعوات الإصلاح في الأردن واشكالية العلاقة مع السياسات الحكومية: مؤشر الاستقرار السياسي والاقتصادي دراسة تحليلية (2001-2010)، بحث مقبول للنشر في مجلة جمعية كليات الاداب في الجامعات العربية، ص 25.

الجدول (21)

مرتبة الأردن في مستوى الشفافية على مستوى العالم ومرتبته على مستوى الدول العربية

التسلسل	الدولة	المرتبة العالمية	المرتبة العربية
1	قطر	19	1
2	الإمارات العربية المتحدة	28	2
3	سلطنة عُمان	41	3
4	مملكة البحرين	48	4
5	الأردن والسعودية	50	5
6	الكويت	54	7
7	تونس	59	8
8	المغرب	85	9
9	جيبوتي	91	10
10	مصر	98	11
11	الجزائر	105	12
12	سوريا و لبنان	127	13
13	ليبيا واليمن	146	15
14	السودان	172	17
15	العراق	175	18
16	الصومال	178	19

ملاحظة: الدول العربية غير المبينة لم يشملها التقرير.

المصدر: محمد المقداد، دعوات الإصلاح في الأردن واشكالية العلاقة مع السياسات الحكومية.

يبين الجدول التالي (22) ترتيب الأردن ومعدلاته لمؤشر مدركات الفساد من عام 2000-2010.

جدول (22)

ترتيب الأردن ومعدلاته لمؤشر مدركات الفساد

السنة	الترتيب	مجموع الدول	المعدل / القيمة
2000	39	90	4.6
2001	37	91	4.9
2002	40	102	4.5
2003	43	133	4.6
2004	37	145	3.5
2005	37	158	5.7
2006	40	163	5.3
2007	53	179	4.7
2008	47	180	5.1
2009	49	180	5.0
2010	50	185	4.7

المصدر: تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام 2010.

ومن الجدير بالذكر، وحسب تقرير منظمة الشفافة الدولية فان مستوى شفافية القطاعين العام والخاص اقل من المتوسط، كون مجموع نقاط الأردن على مؤشر مدركات الفساد العام لعام 2010 بلغ معدله (4.7) من (10) (إذ يعد البلد خالياً من الفساد إذا حصل على (10)، ويعد بلدا يتفشى فيه الفساد إذا حصل على (صفر)). [1]

أما مؤشر ضبط الفساد والصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والذي يعتبر مؤشر ذاتي على إدارة الحكم تم تجميع عناصره من مصادر مختلفة يقيس الإدراكات الحسية للمفاهيم التالية: الفساد بين المسؤولين الحكوميين، الفساد كعقبة في وجه الأعمال التجارية، مدى تواتر تقديم "أموال غير قانونية" إلى الرسميين والقضاة، ومدى إدراك وجود الفساد في سلك الخدمة المدنية. تتراوح التقديرات ما بين −2.5 و +2.5 والقيم العليا هي الأفضل، فقد كان الأردن خلال سنوات الدراسة يحتل المراتب المبينة في الجدول رقم (23).

[1] محمد أحمد مقداد، دعوات الإصلاح في الأردن واشكالية العلاقة مع السياسات الحكومية، مرجع سابق، ص 26.

جدول (23)

ضبط الفساد في الأردن

السنة	ضبط الفساد
2000	0.04
2002	0.01
2003	0.29
2004	0.46
2005	0.33
2006	0.38
2007	0.32
2008	0.41
2009	0.27

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

وأخيرا، لابد من استعراض الآثار الرئيسية المرتبة على الاقتصاد الأردني نتيجة زياد تراجع مستوى معدل الشفافية:

أ-إعاقة النمو الاقتصادي: حيث يتأثر النمو الاقتصادي في الأردن من جراء الفساد من خلال عدة قنوات أساسية تتمثل بما يلي[1]:-

أولاً: تخفيض الاستثمار: كون شفافية التعامل بين الدول والمؤسسات ومن ثم الأفراد لها علاقة ارتباطيه مع قوة نمو حجم الاستثمار، في المقابل فان غياب الشفافية وزيادة بؤر وأشكال الفساد خاصة عند المستفيدين على حساب مكونات الدولة، يؤثر بالتالي على قوة المستثمر لإقامة المشاريع الإنتاجية والخدماتية خاصة عندما ينتاب المستثمر بأن المشاريع الاستثمارية القائمة يواجهها مستقبل الغموض وعدم الأمان والاستقرار بسب تنامي ظواهر الفساد المختلفة، وهذا من شأنه يؤثر على حجم الاستثمار ومن ثم على النمو الاقتصادي للدولة.

[1] المرجع المشار إليه آنفاً، ص 26-27.

ثانياً: سوء استخدام الكفاءات: على اعتبار أن أشكال الفساد تقوم على المحسوبية التي من شأنها الأخذ بالتعيين عن طريق (الواسطة) وليس الكفاءة من جانب، ومن جانب آخر، عند إساءة استخدام المهارات والكفاءات المتعلمة في مواقع لا تتلاءم مع الدفع بالفكر والعمل الاقتصادي البناء والمنتج للمصلحة العامة.

ثالثاً: تشويه هيكل الإنفاق الحكومي:حيث قد يلجأ عدد من المسئولين الحكوميين الذين لا يحرصون على المصلحة العامة إلى توجيه الموارد الاقتصادية نحو نشاطات غير منتجة أو اقل أولوية بغرض المنافع الشخصية، بدلاً من توجيه النشاطات الإنتاجية لتكون مفيدة اجتماعياً وبالتالي لمصلحة الدولة والأفراد.

رابعاً: تخفيض فعالية المساعدات الدولية: كما يؤدي الفساد إلى تخفيض الفائدة من المساعدات التي تحصل عليها الدولة من الجهات الخارجية، خاصة عند استخدام هذه المساعدات في نشاطات غير منتجة أو إلى إنفاق حكومي لا يرتكز على إدارة رشيدة للأموال الواردة، وهذا من شأنه جعل العديد من الجهات التي تقدم المنح وأشكال المساعدات المالية والعينية الأخرى تتراجع عن تقديم مساعداتها للدولة أو تخفيض قيمتها، خاصة عند تدرك بان ما تقدمه للدولة لا يتوافق مع الأهداف المرسومة لتوظيف تلك المساعدات.

خامساً: التشجيع على التهرب الضريبي: حيث أن الفساد وما ينتج عنه من رشاوى وعدم تطبيق القوانين بعدالة يؤثر على تقليص الإرادات الحكومية كونه يشجع المستثمرين على التهرب الضريبي، مما يضر بالتالي على مختلف جوانب التنمية الاقتصادية .

ب-الإخلال بمبدأ العدالة الاجتماعية: [1]

---

[1] المرجع المشار إليه آنفاً، ص 27.

إن من أهم القضايا التي باتت سمة عند مكونات الدولة الأردنية- وكما هي في الدولة العربية- غياب تأطير القيم القانونية والاجتماعية من قبل القائمين على المؤسسات العامة والخاصة تجاه تعاملهم مع أفراد المجتمع نتيجة الإخلال بمبدأي العدالة والمساواة، وهذا بمجمله يؤثر على الاستقرار المجتمعي كون جوهر العدالة يرتبط بمرتكز إعطاء كل ذي حق حقه وذلك وفقاً لمبدأ "تكافؤ الفرص" بين كافة المواطنين بغض النظر عن أية اعتبارات تتعلق بأوضاعهم ومراكزهم الاجتماعية والاقتصادية أو السياسية، كما يتجلى ذلك عند بروز ظاهرة "المحسوبية" التي تعطي الوظائف ومراكز القرار لأشخاص أخذوا مواقعهم بناء على معايير بعيدة عن النزاهة والشفافية وتكون على حساب الكفاءات وتنكر على الأفراد حقوقهم الأساسية، وتغذي بالتالي ثقافة التفرقة والتمييز وتؤدي إلى غياب الثقة بين المواطن والسلطات الرسمية، وتزرع في نفوسهم الكراهية والإحباط .بمعنى آخر، أن تأطير العدالة بمستوياتها الاجتماعية والسياسية والمؤسسية هي التي تكفل ضبط سلوك الأفراد وتضمن الممارسة العادلة في الأداء والواجبات، وتكون مرادفة لغايات وجود السلطة القضائية في العمل على سوية مكونات المجتمع والدولة في التقليل من الفوضى وعدم الاستقرار العام في الدولة.

إن الإخلال بمبدأ العدالة الاجتماعية في الأردن ظهر في عد مجالات رئيسية يتمثل أبرزها بتوريث المراكز السياسية والإدارية وفي المراكز الاقتصادية، مما نتج عنه زيادة في هوة تحقيق الرؤى الإصلاحية في المجالات كافة ذات العلاقة بأوجه التنمية المستدامة. كما أن البعد العشائري الذي أسهم بشكل معين في استقرار النظام السياسي، يوظف أحيانا بناء على توجهات السلطة السياسية والمؤسسات الأمنية ، وتكون على حساب تامين الخبرات والكفاءات والأولويات الموجودة عند مكونات الدولة الأردنية.

الخاتمة والتوصيات

تأتي هذه الدراسة لتسليط الضوء على برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي الذي انتهجته المملكة الأردنية الهاشمية في مطلع عام 2001 بإطلاقه من قبل الملك عبد الله الثاني ابن الحسين في المنتدى الاقتصادي العالمي، بعد أن قام الأردن في سنوات متعددة سبق تبني هذا البرنامج باتباع سياسات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي من خلال إصلاحات اقتصادية لمجابهة الاختلالات الهيكلية التي إصابة اقتصاده جراء الازمات الاقتصادية التي تعرض لها.

إلا أن اتباع هذه السياسات قد أثر إيجاباً على الاقتصاد الوطني إلا أنه من جانب آخر أثر بصورة سلبية على التنمية الاجتماعية من خلال ارتفاع معدلي الفقر والبطالة في المملكة الأردنية الهاشمية، مما أدى إلى ظهور مطالب شعبية بضرورة اتخاذ تدابير من شأنها اجراء إصلاحات في جميع الجوانب السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية.

ولما كان الإنسان أغلى ما نملك، فقد تم تبني برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي الذي يهدف إلى تعزيز التنمية البشرية بشقيها الاقتصادية والاجتماعية، وحيث أن عملية التنمية عملية متكاملة لا تتوقف على هاذان الجانبان فقط بل تؤثر بالتنمية السياسية، كونها عملية مركبة وليست عملية أحادية الجانب تؤثر وتتأثر بعضها البعض.

لذا فقد تم إطلاق هذا المشروع وقد تم البدء بتنفيذه في عام 2002 مستمداً مخصصاته المالية من الموازنة العامة للدولة وعوائد التخاصية وبعض المنح الخارجية، ليتسنى لهذا المشروع من تحقيق الأهداف التي تم رسمها.

إلا أن أحد المؤثرات التي أثرت سلباً على هذا المشروع وبالتالي حرمته من تحقيق ما يرنو إليه، خروج الدولة من عجلة الاقتصاد الوطني وجعل المشاريع الكبرى ملك للقطاع الخاص،

فقد أثر هذا الأمر سلباً على التنمية الاجتماعية، فبدلاً من أن تتقلص مشكلتي الفقر والبطالة وهذا ما كان مأمول، إلا أن ما تم على ارض الواقع بأن هاتان المشكلتان قد تفاقما مما كان له الأثر السلبي على الجوانب الأخرى للتنمية وبشكل خاص على التنمية السياسية.

وبقي المشروع لغاية عام 2005 ومن ثم انتهى العمل به بعد موجة صاخبة من السخط الشعبي جراء بعض الملفات التي شابها شبه فساد، من خلال بعض الأموال التي لا يعرف ما هو مصيرها وكذلك تنازل الدولة عن بعض المشاريع الرائدة والناجحة بمقابل مبالغ زهيدة.

من الناحية النظرية، إن الأهداف التي تم وضعها عند البدء بتطبيق هذا البرنامج هي اهداف نبيلة، ولكن، ثبت من الناحية العملية فشل هذا البرنامج من خلال الممارسات التي تمع اتباعها في تمويل هذا المشروع من خلال الفساد الإداري وزيادة عدد المتعطلين عن العمل جراء تسريح شركات القطاع الخاص للعاملين في المشاريع التي خضعت للخصخصة، كون أن المالك الجديد لهذه المشاريع هدفه تحقيق اكبر قدر من الربح باقل قدر ممكن من النفقات، وهذا على عكس المالك السابق للمشروع المخصص إلا وهو الدولة التي هدفها تقديم خدمات للافراد دون أن يكون هدفها تحقيق الربح كونها هي الملزمة بتسيير المرافق العامة للمواطنين.

وحيث ثبت فشل هذا البرنامج من الناحية العملية، فإن هذا الفشل قد أثر على التنمية السياسية من خلال المؤشرات التي تم استقرائها في هذه الدراسة، حيث أن المشاركة السياسية في صنع القرار من قبل المواطنين قد تقلصت لاسباب متعددة وليس فقط بسبب مشكلتي الفقر والبطالة التي يعاني منها المواطنون الأردنيون، وإنما أيضاً لتزعزع ثقتهم بالحكومات المتعاقبة وبأداء المجلس البرلماني الذي يعتبر من الناحية النظرية ممثلاً لإرادة الشعب، وكون أن هذا الممثل قد قام بإصدار العديد من القوانين التي تمس الحريات العامة وهذا على عكس دوره

التشريعي بإصدار قوانين تعزز هذه الحريات وتطورها كون أن المملكة الأردنية الهاشمية بلد ديمقراطي من هذه الناحية.

أما من ناحية أخرى، فقد أثبتت الدراسة بأنه لا يوجد استقرار حكومي وبرلماني كون أن الحكومة لا تلبث أن تشرع في أعمالها إلا واجري تعديل أو أن الوزارة برمتها قد غادرت منصبها وتم تكليف حكومة جديدة لها أهدافها ومشاريعها الخاصة، وأيضاً فإن المعبر عن إرادة الشعب واقصد هنا بالسلطة التشريعية لا يكمل مدته القانونية التي نص عليها الدستور الأردني وهي بواقع أربعة سنوات، وهذا راجع إلى أن هذا المجلس لا يعبر عن الإرادة الفعلية للشعب كونه يولد من خلال قوانين انتخابات عقيمة لا ترضي رغبة الشعب إضافة إلى عدم انسجامها مع المعايير الدولية في طريقة التمثيل.

لذا فإن هذه الدراسة توصي ببعض التوصيات وعلى النحو التالي:-

أولاً: إجراء مراجعة شاملة لبرنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي لتقييم الأهداف النظرية وما تم تحقيقه بالفعل، وأن تكون هذه المراجعة من قبل سلطة محايده، فجميع الدراسات التقييمية لتقيم أداء هذا البرنامج قامت بها وزارة التخطيط والتعاون الدولي وهي الجهة المشرفة والمنفذه لهذا البرنامج، وبالتالي فإن هذه التقييمات مشكوك بنزاهتها، وبعد الانتهاء من هذا التقييم إذا ثبت وجود شبه فساد فتوصي الدراسة بإحالة كل شخص متورط بذلك إلى القضاء الأردني العادل النزيه لإيقاع اشد العقوبة على من يثبت تورطه بالتلاعب بأموال المواطنين.

ثانياً: توصي الدراسة بإجراء مراجعة شاملة لقانون الانتخابات ليصار إلى صياغة قانون يتوافق عليه كافة أطياف المجتمع الأردني، ليفرز من خلاله مجلساً برلمانياً قادراً على الدفاع عن إرادة الشعب بكافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

ثالثاً: توصي الدراسة بإجراء مراجعة شاملة لجميع القوانين التي تمس الحريات العامة للمواطنين، فعلى سبيل المثال لا الحصر تعديل قانون الاجتماعات وقانون العقوبات وإلغاء قانون محكمة أمن الدولة وغيرها من القوانين التي لا تتماشى مع المعايير الدولية للدول الديمقراطية وأن لا يكون هدفها فرض القيود لمصادرة الحقوق والحريات العامة.

رابعاً: توصي الدراسة إعادة صياغة قانون الأحزاب السياسية طبقاً لتوافق وطني وإزالة جميع القيود المفروضة على تكوين وتنظيم الأحزاب السياسية، وأيضاً نبذ النظرة السلبية التي ينظر لها للحزب السياسي أو لأعضائه باعتبارهم أشخاص هدفهم تقويض الركائز الأساسية التي تقوم عليها الدولة، وإنما النظر إليهم بصورة إيجابية باعتبارهم أحد ركائز العملية السياسية وصنع القرار.

خامساً: توصي الدراسة بتفعيل دور النقابات المهنية في العمل السياسي من خلال المشاركة في صياغة القوانين والأنظمة والمشاركة في صنع القرارات السياسية من خلال دخول أفرادها في تشكيل السلطات الثلاث في الدولة.

سادساً: توصي الدراسة بإطلاق حرية الإعلام حيث يعتبر الإعلام تعبيراً عن حرية التعبير والرأي المصان بموجب النصوص الدستورية وعدم فرض قيود على الصحفيين من خلال عدم ملاحقتهم عن الآراء والأفكار التي يطلقونها، حيث يعتبر الإعلام السلطة الرابعة في الدولة والتي تقوم بمراقبة أعمال السلطات الثلاث بها.

سابعاً: توصي الدراسة بتفعيل دور المواطنين وخاصة الشباب في عملية التنمية السياسية من خلال عقد الندوات والدورات التي من شأنها إدماجهم في الحياة السياسية وإدماجهم أيضاً في عملية صنع القرارات من خلال منحهم الفرصة في تقلد الوظائف العليا في الدولة.

قائمة المصادر والمراجع

أ- الكتب العربية

1- إبراهيم درويش ، النظام السياسى ، القاهرة " دار النهضة العربية ، 1978.

2- إبراهيم شيحا، دراسات في النظم السياسية، 1980.

3- احمد جامع، علم الاقتصاد، دار النهضة العربية/القاهرة، 1985.

4- احمد جزولي، دولة الحق والقانون في الوطن العربي: الديمقراطية نظرياً والمشاركة سياسياً، مطافات التحول وحقيقة الرهان، في: علي خليفة الكواري وآخرون، المسألة الدمقراطية في الوطن العربي، سلسلة كتب المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد 19، الطبعة 2، أيار 2000.

5- احمد نوفل، محمد خربوش، جلال معوض، مدخل إلى علم السياسة، المركز العربي للدراسات السياسية، عمان، 2010.

6- احمد وهبان، التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000.

7- اديب حداد ، الاقتصاد الاردني وسياسات التصحيح ، في السياسات التصحيحية والتنمية في الوطن العربي، تحرير رمزي زكي ، دار الرازي للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت 1989 ، الطبعة الاولى .

8- امين المشاقبة، التربية الوطنية والنظام السياسي الأردني، دار الحامد، عمان، 2005.

9- امين مشاقبة، التربية الوطنية والنظام السياسي، دار الحامد للنشر، عمان، 2010.

10- امين مشاقبة، في التربية الوطنية النظام السياسي الأردني والمسيرة الديمقراطية، الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الخامسة، 2001.

11- حاتم سامي عفيفي، النظرية الاقتصادية، الدار المصرية اللبنانية، بيروت/لبنان، الطبعة الأولى، 1992.

12- حربي محمد عريقات ، التنمية والتخطيط الاقتصادي (مفاهيم عامة مع التركيز على تجربة الاردن) ، عمان ، دار الكرمل ، 1993.

13- رعد عبود بطرس، ازمة المشاركة السياسية وقضية حقوق الانسان في الوطن العربي، في: برهان غليون واخرون، حقوق الانسان الرؤى العالمية والإسلامية والعربية، سلسلة كتب المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد 41، الطبعة 2، تموز 2007.

14- زكي وينس الفاروق، تنمية المجتمع في الدول النامية، مكتبة القاهرة الحديثة، 1992.

15- سالم توفيق النجفي، سياسات التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي ، بيت الحكمة، بغداد، 2002.

16- سعد الدين إبراهيم، تلخيص اعمال ندوة التعددية السياسية في الوطن العربي، منتدى الفكر العربي، 1989، الأردن.

17- عبد الرزاق الفارس، الفقر وتوزيع الدخل في الوطن العربي، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2001.

18- عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق.

19- عبد الله حسين الجوجو، الأنظمة السياسية المعاصرة دراسة مقارنة، الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1996.

20- عبد المنعم المشاط، التنمية السياسية في العالم الثالث، مؤسسة العين للاعلام، 1988.

21- عبد الهادي الجوهري وآخرون، دراسات في التنمية الاجتماعية، المكتب الجامع الحديث، الإسكندرية، 2002.

22- عطيه عجميه، التنمية الاقتصادية دراسات نظرية وتطبيقية، جامعة الإسكندرية، القاهرة، 2003.

23- فهد الفانك . برنامج التصحيح الاقتصادي 1992-1998 . مؤسسة فهد الفانك . عمان 1992.

24- كامل بكري، التنمية الاقتصادية، الدار الجامعية، بيروت، 1988.

25- محمد العجاتي، قانون الجمعيات في مصر وتأثيره على قدرات المجتمع المصري، المركز الدولي لقوانين المنظمات غير الهادفة للربح، لبنان، 2006.

26- محمد رياض الابرش ، " الخصخصة : أفاقها وأبعادها " ، ط 1 ، دار الفكر ، دمشق، 1999.

27- محمد عجميه وآخرون، التنمية الاقتصادية مفهومها نظرياتها سياساتها، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000.

28- محمد علي العويني، الراديو والتنمية السياسية، عالم الكتب، القاهرة، 1988.

29- محمد علي العويني، دور المثقفين في التنمية السياسية، دار الكتب، القاهرة، 1977.

30- محيى محمد مسعد، حقوق الإنسان، دراسة تحليلية مقارنة، مركز الإسكندرية للكتاب، 2006.

31- مصطفى العماوي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع/عمان، 2011 .

32- ناصر عبيد الناصر ، سياسات الإصلاح الاقتصادي و برامج التثبيت و التكييف الهيكلي (حالة مصر العربية) ، إتحاد الكتاب العرب ، دمشق ، 2001.

33- نبيل مرزوق ، " الخصخصة وأبعادها الاقتصادية والاجتماعية " ، ط 1 ، دار الفكر ، دمشق ، 1999.

34- هايل الدعجة، التحول الديمقراطي في الأردن 1989-1997، مطابع وزارة الأوقاف، عمان 2005.

35- هناء حافظ بدوي، التنمية الاجتماعية رؤية واقعية من منظور الخدمة الاجتماعية، دار المعرفة الجامعية، الاسكندرية، 2000.

ب- البحوث والمقالات:

1- احمد حسين الرفاعي، أزمة المديونية وبرامج التصحيح الاقتصادي، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية ، العدد7 ، القاهرة 1997.

2- أديب حداد ، " الاقتصاد الأردني وسياسات التصحيح "، مقدمة إلى الندوة الاقتصادية تحت عنوان (السياسات التصحيحية والتنمية في الوطن العربي)، التي عقدت بالكويت، للفترة 20 -22 شباط 1988، نشرت من سلسلة دراسات المعهد العربي للتخطيط بالكويت، تحرير رمزي زكي، 1988.

3- الامانة العامة لاتحاد الغرف الصناعية والتجارية والزراعية العربية ، دراسات أقتصادية ، " الاثار الاجتماعية لسياسات الاصلاح الاقتصادي والخصخصة في البلاد العربية " ،

مقدمة الى الدورة رقم (34) لمؤتمر غرف التجارة والصناعة والزراعة للبلاد العربية ، 1997 .

4- امجد أبو العلا، يقظة فكر، http://feker.net/ar

5- بسام كساسبة ، التحديات التي تواجه الاقتصاد الأردني و قدرته على مواجهتها ، مجلة وزارة الصناعة والتجارة ، الأردن 2000.

6- بشير الزعبي، عبد الباسط عثامنة، البيئة الاقتصادية في الأردن وموقع الاقتصاد من عناصر القوة والأمن الوطني، محاضرة القيت على طلبة الماجستير في كلية الدفاع الوطني، بتاريخ 2013/2/15.

7- ثامر محمد كامل الخزرجي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية/جامعة بغداد، العدد 33، تموز 2006.

8- ثروت سلامة العمرو، المساعدات الأمريكية والتحول الديمقراطي في الأردن 1985-1995، ورقة عمل في ندوة التحول الديمقراطي في المنطقة العربية خلال التسعينات، جامعة آل البيت، 30/11-1/12/1999.

9- جلال عبد الله معوض، ازمة المشاركة السياسية في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، مركزدراسات الوحدة العربية، العدد 255، 1983.

10- جلال معوض، ظاهرة عدم الاستقرار السياسي وأبعاده الاجتماعية والاقتصادية في الدول النامية، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 1983.

11- خالد الوزني " سياسات التثبيت والتكيف الهيكلي – تجربة الاردن " ، مركز الاردن الجديد للدراسات ، عمان ، 1994.

12- خالد الوزني، الاقتصاد الأردني وآليات التكيف الدولي، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلد (25)، عدد (3)، خريف 1997.

13- خيري عبد الرزاق، الرأي العام والمشاركة السياسية ودورهما في تعزيز الديمقراطية، مجلة دراسات عراقية، مركز العراق للبحوث الاستراتيجية، العدد 1، 2005.

14- رمزي زكي ، الليبرالية الحديثة تقول (وداعاً للطبقة الوسطى) ، مجلة عالم الفكر ، المجلد 25 ، العدد 2 ، 1966.

15- سليمان نصيرات، التنمية السياسية جزء من التنمية الشاملة، جريدة الدستور، العدد 12973، تاريخ 2003/9/2.

16- عبد السلام إبراهيم بغدادي، الوحدة الوطنية ومشكلة الأقليات في افريقيا، سلسلة اطروحات الدكتوراه، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد 23، 1993.

17- عبد الله الصعيدي، مفهوم النظام الاقتصادي في الاقتصاد الوضعي والفكر الإسلامي، مجلة اقتصادية، العدد 92.

18- عبد الله النقرش وآخرون، بعنوان (محددات التنمية السياسية في الأردن) دراسة مسحية إحصائية تحليلية لوزارة التنمية السياسية والشؤون البرلمانية لعام 2004 بالتعاون مع الجامعات الأردنية (اليرموك، مؤتة، الأردنية).

19- عبد المجيد العزام، دور البرلمانات في التنمية السياسية الحالة الأردنية، مؤتة للبحوث والدراسات، العدد 3، المجلد 21، 2006.

20- على الدين هلال ، مدخل فى النظم السياسية المقارنة ، محاضرات ألقيت عام 1976، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية

21- علي الدين هلال، ندوة التعددية السياسية في الوطن العربي، منتدى الفكر العربي، 1989، الأردن.

22- علي الصاوي، البرلمان، سلسلة موسوعة الشباب السياسية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2001.

23- علي الصاوي، قياس فعالية البرلمان، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2003.

24- عمر الوديان ، " التخاصية "، مؤسسة المناطق الحرة الاردنية ، نشرة دورية ربعية – العدد 6 ، أيلول 2000 .

25- غرفة تجارة عمان . مجلة الاقتصاد الاردني . العدد الرابع والعشرون ، السنة الثامنة ، آب 1993.

26- فارس بن جراي وعدي قصيور، " شبكات الحماية الاجتماعية: تجارب بعض الدول العربية "، بحث مشارك في ندوة: الآثار الاجتماعية للتصحيح الاقتصادي في الدول العربية.

27- فايز زريقات، المؤسسة البرلمانية ودورها في التنمية السياسية، منشورات الجمعية الأردنية للعلوم السياسية، عمان، 2004.

28- فهد الفانك ، ((التخاصية والشريك الاستراتيجي)) أخبار التخاصية ، العدد (8) كانون الثاني ، 2000.

29- لؤي بركات، دور البرلمان في التنمية السياسية، مركز الدراسات والأبحاث، مجلس الامة.

30- المجتمع المدني: الأحزاب السياسية في الأردن.

31- مجلس الأمة الأردني ، مديرية الدراسات والأبحاث، 1993.

32- محمد أبو حمور ، " أنعكاسات عضوية منظمة التجارة العالمية وتطبيق التخاصية على التنمية الاقتصادية في الاردن "، مركز دراسات الشرق الاوسط ، عمان ، 2001 .

33- محمد احمد عقلة المومني ، التحديات التي تواجه الاصلاح الاقتصادي وسبل تذليلها في الأردن ، مؤتمر الاصلاح الاقتصادي والسياسي في الوطن العربي ودور الاسواق المالية في التنمية الاقتصادية ، دمشق ، 2005 .

34- محمد أحمد مقداد، دعوات الإصلاح في الأردن واشكالية العلاقة مع السياسات الحكومية: مؤشر الاستقرار السياسي والاقتصادي دراسة تحليلية (2001-2010)، بحث مقبول للنشر في مجلة جمعية كليات الاداب في الجامعات العربية.

35- محمد الامين عبد النبي، المشاركة الايجابية للشباب في المجنمع المدني وأثرها على التنمية المستدامه، 2012،

36- محمد تركي بني سلامة، بعنوان (حقوق الإنسان في الأردن: الواقع والمأمول)، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، العدد 339، أيار 2007، السنة الثلاثون.

37- محمد جمعة عشكراي، التعددية السياسية والتنمية الاقتصادية، http://www.farajat.net/ar/6748

38- محمد سعيد النابلسي، المديونية الخارجية ومنهج التصحيح الاقتصادي في الأردن، ورقة مقدمة إلى مؤتمر: الاقتصاد الأردني المشكلات والآفاق، 13-15 حزيران 1993، مركز الدراسات الاستراجية / الجامعة الأردنية .

39- محمد طاقة، محمود نور، حسين عجلان، الاستثمار العربي وأثره على الاقتصاد الأردني (دراسة تحليلية)، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد السابع عشر، أيار 2008.

40- محمد طاقة، محمود نور، حسين عجلان، الاستثمار العربي وأثره على الاقتصاد الأردني (دراسة تحليلية)، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد السابع عشر، أيار 2008 .

41- نسيم عنيزات، الأحزاب مكون أساسي في العملية الانتخابية منذ عام 1989، جريدة الدستور الأردنية، 2013/7/2، من الموقع:

42- وزارة الأوقاف، المجلس الأعلى للشئون الإسلامية، الموسوعة الإسلامية العامة، جمهورية مصر العربية، القاهرة، ص536، 1422هـ/2001م.

43- يوسف خليفة اليوسف، المشاركة السياسية والتنمية في دول الخليج العربي، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد 290، نيسان 2003.

ج– الرسائل الجامعية

1- بشار قبلان، بعنوان (أثر سياسات البنك الدولي على التنمية الاقتصادية والسياسية في المملكة الأردنية الهاشمية "دراسة حالة" خلال الفترة 1989–2002 ، رسالة ماجستير غير منشورة جامعة اليرموك، 2005.

2- حسين علوان، مشكلة المشاركة السياسية في الدول النامية، رسالة دكتوراة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العراق، 1996.

3- خالد واصف الوزني . سياسات التكييف الاقتصادي : دراسة قياسية لحالة الاردن . رسالة دكتوراة اقتصاد ، جامعة القاهرة ، 1994.

4- سناء مهيوب حسن، (أثر برامج التصحيح وإعادة الهيكلة على النمط الغذائي للأسر الفقيرة في محافظة الزرقاء)، رسالة ماجستير (غير منشورة) ، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 2004.

5- سوسن جبار عودة ، واقع الصناعة التحويلية في ظل برامج الاصلاح الاقتصادي في اقطار ، عربية مختارة ، رسالة ماجستير ،جامعة المستنصرية، بغداد، 2006.

6- غازي محمود عبد الهادي، البعد الاقتصادي للتنمية السياسية في الأردن (1989-2003)، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، الأردن.

7- محمد محمود حسن عودة، (أثر برامج التصحيح الاقتصادي على نمط استهلاك الغذاء للأسر في محافظة الزرقاء)، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 1998.

8- هند قاسم، المشاركة السياسية للمرأة في دول الخليج العربي (دراسة حالة الكويت)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية/ جامعة بغداد، العراق، 2005.

9- هيفاء غدير غدير ، السياسة المالية والنقدية كأداة لتحقيق الإصلاح الاقتصادي في البلدان النامية ، رسالة ماجستير في الاقتصاد ، كلية الاقتصاد، جامعة تشرين ، دمشق، 2005.

د- التقارير

1- الأمم المتحدة ، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أسيا (الاسكوا) ، مسح للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الاسكوا (1999 – 2000).

2- البنك المركزي الأردني ، النشرة الاحصائية الشهرية

3- تقارير صادرة عن المنظمة العربية لحقوق الانسان في الأردن.

4- تقارير صادرة عن سلطة المياه الأردنية.

5- التقرير الصادر من وزارة التخطيط والتعاون الدولي حول برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي.

6- تقرير مرصد الإصلاح الأردني، نيسان، 2012.

7- الحكومة الأردنية ، برنامج التصحيح الاقتصادي (1989 . 1993) . 1989.

8- صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد.

9- مجموعة تقارير صادر عن مركز عدالة لحقوق الانسان لعام 2006.

10- وزارة الصناعة والتجارة . مديرية المعلومات والحاسوب

هـ- القوانين

1- الدستور الأردني

2- قانون الأحزاب السياسية

3- قانون الاجتماعات العامة

4- قانون نقابة المحاميين الأردنيين

و- مواقع الانترنت

1- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي http://www.arabstats.org/indicator.asp

2- البنك المركزي الأردني

3- دائرة الإحصاءات العامة.

4- مجلس النواب الأردني.

5- وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

ز- المراجع باللغة الإنجليزية

1- Anne Marie Baylouny, Jordan's New "Political Development" Strategy, Middle East Report, vol. 35, no. 3, Fall, 2005.

2- Corroll Bottum, The Philosophy and Process of Community Development (USA Purdue), University Press, 1964.

3- EASTON , DAVID , A frame work for political Analysis, New Jersy : prentice hall , inc. , 1965

4- FAHED AL –FANEK , " Structural Adjustmant in Jordan , Background , Objectives , Targets , Policies , Economic and Social Impact" ,The Politics of Structural Adjustmant ,Economic Liberalization in Arab Countries, Euro – Arab Dialigue Program knrad – Adenauer – Stiftung, 1995.

5- Harward C. Nielson, " the H . K . J Seven Years Program for Economic Development and Evaluation" , U.S.A. for foundation , 1970.

6- Ibtissam al-Attiyat, Musa Shteiwi, Sulayman Soueis Building Democracy in Jordan: Women's Political Participation, Political Party Life and Democratic Elections ، Arab NGO Network for Development (ANND).2005

7- Julia Choucair-Vizoso, ILLUSIVE REFORM: Jordan's Stubborn Stability, Carnegie Endowment for International Peace, Dec. 2006.

8- Khan , Mohsen S., " The Determination of the Balance of payments and Income in Developing Countries" In I.M.F, 1977 , The Monetary Approach to the Balance of payments . Washington , D. C.

9- LANCE TAYLOR ," Econmic Openness : Problems to The Century End" , Economic Liberaliztion , No.1, Panacea Ed . Tarife Banuri, Oxford and Ny , Oxford University Press , 1991.

10- Lucian W. pye, Aspect of Political Development, Boston, 1966.

11- Samuel P. Huntington & John M. Nelson, No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries, Cambridge, Harvard University Press, 1976.

12- Sen Gupta ,((Private Sector Development Specialist)) , Jordan s privatization program , World Bank , privatization News No . 8 , Jan , 2000 .

13- Suntia kikeri . and Others, "privatization : Lessons from Market Economies"

14- Tayseer Abdel Jaber, key long-Term Development Issues in Jordan, working paper series, wp9522, Economic Research Forum for the Arab countries Iran, Cairo, and Turkey, 2001.

15- The Would Bank Reaserch Observer , Vol .q , No .2 , 1994

16- World Bank , Jordan : Industrial and Trade Policy Adjustment Loan , 1989.

Abstract

Al- Jizawi, Buthina. The Impact of Economic and Social Transformation Program on The Political Development in Hashemite Kingdom of Jordan (2001- 2012). Master thesis, Yarmouk University, 2013, Supervisor: Dr. Mohammed Bni Slama.

This study aimed to reveal of the relationship between the economic and social transformation program and the political development in Hashemite kingdom of Jordan through the impact economic and social development and its impact on the political development, through the analysis of the economic, social and political impacts which followed economic and social transformation program and measure the extent of its impact on the political development which that this three poles to development process affects and impacts each other.

Which that this program has many economic and social impacts, which of human resources development and improvement the basic government services and the fight against poverty and unemployment and governorates development and attracting the investments and the privatization and other from impacts which that has maximum impact on the political development in Hashemite kingdom of Jordan which aims to that the citizen recognizes on his rights constitutional duties so that he involves effective and positive participation in the political life.

To purpose of the study, the researcher used number of curriculum of scientific research to access to promising results and this is descriptive approach, and the analytical approach, and statistical descriptive approach, and the hypotheses of the study clarify on there is positive relationship between the economic and social transformation program and political development, also, the legislations related with political

development which adopted it the different governments in Hashemite kingdom of Jordan, it followed with economic and social transformation program, it led to increase of overheads of the public freedoms in the Jordanian community.

The study concluded theoretically, set aims to economic and social transformation program, through work the program, it cause active impact in puch of political development that the development in Jordan is complete system, which includes economic, social and political development with mutuality associative relations.

From practice, the program didn't achieve the stated aims, which I effected negatively on political development in Hashemite kingdom of Jordan through low the political participation and non capability of function of the parties and issue of several rules, which work on restriction of public freedoms for citizens and non government and parliamentary stability.